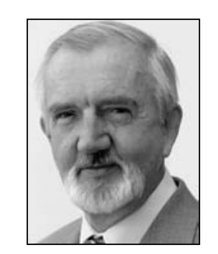
Januar/Februar 2006 · ISSN 0947-9856 E 21241

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

Aus dem Inhalt





Verehrte Leserinnen und Leser!

Vor Ihnen liegt das erste Heft des 12. Jahrgangs von »Verwaltung und Management«. Die Zwölf spielt auch in den folgenden Ausführungen von *Norbert Weis* über die Messung der Zeit eine Rolle; so teilen wir das Jahr in zwölf Monate oder den Tag in zweimal zwölf Stunden. Es gibt aber natürlich viel deutlichere Parallelen zwischen Messung und Gestaltung der Zeit einerseits und unserer Zeit-Schrift andererseits. Hat es sich nämlich, schon auf dem Feld der exakten Naturwissenschaften, als komplexe und historisch durchaus unterschiedlich gut gelöste Aufgabe erwiesen, die Zeit mittels Kalendervorgaben so abzubilden, dass diese sowohl den astronomischen Gegebenheiten als auch dem an den Jahreszeiten orientierten Leben auf der Erde gerecht werden, so erweist es sich bei den Aufgaben des öffentlichen Sektors, also im Bereich der unberechenbaren Sozialwissenschaften, als noch viel schwieriger, Sein und Sollen abzustimmen.

Die komplexe Lebenswirklichkeit des öffentlichen Handelns modellhaft so abzubilden, dass sie mit passenden Sollenssätzen möglichst verbessert werden kann, ist ja von Anfang an Gegenstand dieser Zeitschrift, man sehe in der vorliegenden Ausgabe nur die Abhandlungen von *Helmut Klages* über Entbürokratisierung oder *Angel Iglesias Alonso* über New Public Management. Wenn es um Staat und Verwaltung geht, haben allerdings viele Stellen ihre eigenen Vorstellungen und oft Einfluss genug, diese durchzusetzen; außerdem sind die Folgen ergriffener Soll-Maßnahmen oft unerwartet, weil sie den Modellannahmen nicht entsprechen, die sich als der Komplexität der Wirklichkeit des Seins nicht gewachsen erweisen.

Dadurch entstehen für Entscheider viele Abhängigkeiten – lokal, regional, national und angesichts globaler Zusammenhänge immer mehr auch international. Denn es lässt sich nur schwer, wenn überhaupt, vorhersagen, wer wo wann mit welchen Maßnahmen worauf reagiert und wie dies die eigenen Sollvorstellungen beeinflusst. Legt man also am besten die Hände in den Schoß? Wartet man ab, bis andere ihre Hausaufgaben gemacht haben? Das wäre ein circulus viciosus und hieße: Reformstau! Manche halten dies ja auch für eine Erklärung des hierzulande stotternden Modernisierungsmotors und verweisen auf den überraschenden Ausgang der jüngsten Bundestagswahl, weil die Große Koalition erneut Gründe für ein weiteres Zuwarten mit so mancher eigentlich dringlicher Veränderung liefern könnte.

Aber es geht auch anders, und zwar nach der Regel »Hilf Dir selbst, dann hilft Dir Gott«, oder mit anderen Worten: Man setzt um, was geht – und man tut es jetzt! Man vermeidet so den Grundfehler, der für Reformblockaden verantwortlich gemacht wird – eben auf andere zu verweisen, die ihrerseits erst einmal Voraussetzungen schaffen müssten, ohne die man selbst nicht anfangen zu können glaubt (»Erst muss der Bund tätig werden; das Land muss erst tätig werden; die digitale Signatur ist noch nicht verbreitet«; u.v.a.m.). Regionale Entwicklung ist hingegen vielerorts ein ermutigendes Beispiel für Eigeninitiative in Selbstorganisation.

Regionalentwicklung wird wichtiger, weil sich unser Handeln vermehrt im überörtlichen Rahmen abspielt. Zu den Gründen zählen: der mit unserer Mobilität gewachsene Aktionsradius, die Transparenz vieler Vorgänge durch das Internet, die Vorteile, welche die Unternehmungen aus regionalen Clustern zuliefernder und abnehmender Betriebe ziehen wollen, sowie ein durch die EU-Osterweiterung, die Globalisierung oder beschleunigte Innovationszyklen gesteigerter Wettbewerbsdruck. Regionalentwicklung und Regionalpolitik sind somit von aktueller Bedeutung, auch international (»Regional Governance«). Es geht darum, die Potenziale der Regionen noch besser zu fördern und auszuschöpfen, die Akteure vermehrt zu Kooperation zu führen, Stärken zu bündeln und mögliche Synergien zu nutzen.

Regionalentwicklung steht vor besonders hohen Hürden, wenn sie länderübergreifend stattfinden muss. Beispiele sind Hamburg, Rhein-Main oder Rhein-Neckar. Ziehen wir letztere als Beispiel heran, so gehen die sie trennenden Ländergrenzen auf die napoleonische Neuordnung der Kurpfalz 1803 zurück; der linksrheinische Teil wurde französisch, der rechtsrheinische badisch und hessisch. Dazu lassen heute sieben Landkreise, fast 300 Gemeinden und 2,3 Millionen Einwohner sowie über 100.000 Unternehmen das Ausmaß der Herausforderung ahnen. Immerhin gibt es seit Juli 2005 einen neuen Staatsvertrag, der die Zusammenarbeit der drei Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz erleichtert. Auch wurde das Rhein-Neckar-Dreieck 2005 in den Stand einer Europäischen Metropolregion erhoben.

Eggert Voscherau, stellvertretender Vorstandsvorsitzender der BASF AG, kann man durchaus als Motor der Regionalentwicklung im Rhein-Neckar-Dreieck bezeichnen. Er wird nicht müde zu betonen: Wenn wir in der Metropolregion vorankommen wollen, dürfen wir nicht warten, bis uns andere dabei helfen, sondern wir müssen uns selber bewegen, und zwar auf allen Feldern, die wir kontrollieren können. Und in der Tat verfügt die Region mit leistungsfähigen Unternehmen, Wissenschaftsinstitutionen, Verwaltungen oder Kultur- und Freizeiteinrichtungen über die Zutaten dafür. Diese mit Eigeninitiative in Selbstorganisation zu nutzen, dabei konzentriert auf Nahziele, also solche, die auch in der Metropolregion umsetzbar sind, könnte man geradezu als »Voscherau-Regel« bezeichnen. Vermieden wird so das Dilemma vieler gescheiterter Reformversuche: Sie wollten zuviel auf einmal, und sie machten sich damit zugleich abhängig von an anderer Stelle zu schaffenden Voraussetzungen, auf die man aber nicht wirklich Einfluss hatte. Es gilt aber die Gleichung: »Erfolg = Strategie mal Umsetzung«. Die multiplikative Verknüpfung rechts bedeutet jedoch nichts anderes, als dass das Ergebnis Null ist, wenn auch nur einer der beiden Faktoren Null ist! Das heißt: Strategien als Sollvorgaben braucht man sehr wohl – aber ohne entsprechende Umsetzungsbemühungen wird die Seinswirklichkeit nicht geändert.

»Vergewissern Sie sich Ihrer Handlungsspielräume, und dann nutzen Sie sie auch« – ein erfolgversprechender Sollenssatz!

Mit den besten Wünschen

Ihr
K. Reinermann

Impressum

VERWALTUNG UND MANAGEMENT

Zeitschrift für allgemeine Verwaltung

12. Jahrgang, Heft 1/2006, Seiten 1-56

Redaktionsanschrift:
Verwaltung und Management
Postfach 1409
D-67324 Speyer
Tel. (06232) 654-325, Fax (06232) 654-407
E-Mail: vm@dhv-speyer.de
WWW: http://www.dhv-speyer.de/rei/vm

Verwaltung und Management erscheint in der



Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Fax (07221) 210427

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123 Bonn,
Tel. 0228 97898-0, Fax 0228 97898-20, Mobil 0160 8211152
E-Mail: roos@sales-friendly.de

Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Schriftleitung wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich.

Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich 114,– Euro, Einzelheft 23,– Euro (jeweils inkl. MwSt.), zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Bestellungen nehmen entgegen: Der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende.
Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Postsbank Karlsruhe, Konto 73 636-751 (BLZ 660 100 75) und Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266 (BLZ 662 500 30).
ISSN 0947-9856

Inhalt

Zeitmessung: Von der Schwierigkeit, Sein und Sollen in Übereinstimmung zu bringen

Über die Abbildung der Zeit durch Kalender

von Norbert Weis*

Die Zeit so in Erfassungssystemen abzubilden, dass diese sowohl den astronomischen Gegebenheiten als auch dem an den Jahreszeiten orientierten Leben auf der Erde gerecht werden, hat sich als eine komplexe und, wie der Autor zeigt, historisch durchaus unterschiedlich gut gelöste Aufgabe erwiesen.

Kalender vermitteln damit Parallelen zu dem im Mittelpunkt dieser Zeitschrift stehenden Bemühen, die komplexe Lebenswirklichkeit modellhaft so abzubilden, dass sie mit passenden Sollenssätzen möglichst verbessert werden kann.

Tag und Jahr

Der Kalender wird durch zwei Grunddaten bestimmt: durch die Drehung der Erde um sich selbst und durch die Drehung der Erde um die Sonne. Die Drehung der Erde um sich selbst erfolgt im Verlaufe eines Tages, den wir wiederum in 24 Stunden aufgeteilt haben. Die Drehung der Erde um die Sonne dauert ein klein weniger als 365 1/4 Tage. Wären es genau 365 Tage, dann wären alle Jahre gleich lang. Wären es genau 365 1/4 Tage, dann hätte der Kalender immer drei aufeinander folgende Jahre von 365 Tagen und dann ein viertes Jahr von 366 Tagen (ein Schaltjahr).

So sah auch der von Gaius Iulius Cäsar in Kraft gesetzte und nach ihm benannte »Julianische Kalender« aus. Im Laufe der Jahrhunderte bemerkte man jedoch anhand der Beobachtung der Gestirne, aber auch durch die Berücksichtigung von Bauernregeln, dass dieser Kalender nicht mehr stimmte. So stellte man zum Beispiel fest, dass die Frühjahrs-Tag-und-Nacht-Gleiche seit dem Konzil von Nizäa im Jahre 325 vom 21. März inzwischen auf den 11. März des Julianischen Kalenders vorgewandert war. Eine von Papst Gregor XIII. eingesetzte Kommission von Wissenschaftlern fand schließlich den Grund dafür: Die Erde benötigt für ihren Umlauf um die Sonne nicht 365 1/4 Tage, sondern etwas weniger.

Der Kalender wurde auf Grund dieser Erkenntnis korrigiert: In diesem von Papst Gregor XIII. korrigierten und nach ihm benannten Gregorianischen Kalender erfolgt alle vier Jahre ein Schaltjahr zu 366 Tagen, was aber, wie man am Julianischen Kalender bemerkte, zu viel ist. Deshalb fällt in allen Jahren, die durch 100 teilbar sind, das Schaltjahr aus. Doch ist dies wiederum ein wenig zu viel an Korrektur, deshalb findet in allen Jahren, die durch 400 teilbar sind, obwohl da nach der vorangegangenen Regel das Schaltjahr eigentlich ausfallen müsste, dennoch ein Schaltjahr statt. Die Jahre 1700, 1800 und 1900 waren also keine Schaltjahre, obwohl sie vier Jahre nach und vier Jahre vor einem Schaltjahr lagen. Das Jahr 2000 dagegen war ein Schaltjahr, weil es durch 400 teilbar ist. Auch der Gregorianische Kalender ist nicht perfekt: Im Verlauf von etwas mehr als 3.500 Jahren ergibt er einen Tag zu viel, das heißt er weicht vom astronomischen Geschehen etwas weniger als 24 Sekunden pro Jahr ab.

Dr. Norbert Weis ist Domkapitular und Offizial des Bistums Speyer.

Der Ostertermin

Der Ostertermin ist definiert als der erste Sonntag nach dem ersten Frühlingsvollmond. Frühlingsbeginn ist am 21. März, der Tag-und-Nacht-Gleiche bei wachsendem Tag. Vollmond ist alle 29 1/2 Tage. Fällt nun der 21. März auf einen Samstag und in der folgenden Nacht ist Vollmond, dann ist Ostern am 22. März. Fällt der 21. März auf einen Sonntag und in der Nacht zuvor war Vollmond, dann ist der nächste Vollmond, also der erste Vollmond nach dem 21. März oder der erste Frühlingsvollmond, erst in der Nacht vom 18. auf den 19. April. Der darauf folgende Sonntag ist dann der 25. April. Deshalb ist der 22. März der frühestmögliche Ostertermin, der 25. April der spätestmögliche. Es sind also insgesamt 35 verschiedene Ostertermine möglich.

Nun könnte man vermuten, die extrem frühen und die extrem späten Ostertermine seien die seltensten, die mittleren der 35 möglichen Ostertermine dagegen die häufigsten. Jedoch ist nur der erste Teil dieser Vermutung richtig. In der Tat sind die extrem frühen und die extrem späten Ostertermine selten: 22. März: sechzehn Mal in 2000 Jahren; 23. März: dreißig Mal; 24. April: achtundzwanzig Mal; 25. April: sechzehn Mal. Der mittlere der 35 möglichen Ostertermine ist der 8. April; er ist aber mit zweiundsiebzig Vorkommen in 2000 Jahren keineswegs der häufigste, sondern wird an Häufigkeit übertroffen vom 5., vom 6. und vom 16. April mit jeweils siebenundsiebzig Vorkommen, vom 11. April mit sechsundsiebzig Vorkommen, vom 31. März mit fünfundsiebzig Vorkommen und vom 14. April mit vierundsiebzig Vorkommen. Die unmittelbaren Nachbarn des mittleren Ostertermins kommen sogar vergleichsweise wenig vor: der 7. April sechzig Mal in 2.000 Jahren und der 9. April siebenundfünfzig Mal.

Die Einführung des Gregorianischen Kalenders

Der Gregorianische Kalender wurde durch Papst Gregor XIII. am 15. Oktober 1582 eingeführt. Weil der Julianische Kalender in Folge zu vieler Schaltjahre zu viele Tage gezählt hatte, mussten bei der Einführung des Gregorianischen Kalenders zur Korrektur einige Tage ausfallen. Dort, wo der Gregorianische Kalender nach päpstlicher Vorschrift am 15. Oktober 1582 eingeführt wurde, entfielen die Tage vom 5. bis zum 14. Oktober; mit anderen Worten: Auf den 4. Oktober 1582 folgte unmittelbar der 15. Oktober 1582.

* Für diese Publikation erweiterte Textgrundlage der Predigt des Autors zum 1. Adventssonntag 2005 im Kaiser- und Mariendom zu Speyer.

Die meisten katholischen Staaten übernahmen den Gregorianischen Kalender sofort bei Inkraftsetzung, andere folgten noch im selben Jahr oder in den Jahren 1583 und 1584, so zum Beispiel: Augsburg 1583 (14. bis 23. Februar entfielen); Österreich 1584 (7. bis 16. Januar entfielen); Bayern 1583 (6. bis 15. Oktober entfielen); Böhmen 1584 (7. bis 16. Januar entfielen); Brabant 1583 (22. bis 31. Dezember entfielen); Brixen 1583 (6. bis 15. Oktober entfielen); Köln 1583 (4. bis 12. November entfielen); Flandern 1582 (22. bis 31. Dezember entfielen); Frankreich 1583 (10. bis 19. Dezember entfielen); Lothringen 1582 (10. bis 19. Dezember entfielen); Luxemburg 1582 (22. bis 31. Dezember entfielen); Kurfürstentum Mainz 1583 (12. bis 21. November entfielen); Polen 1582 (22. bis 31. Dezember entfielen); Regensburg 1583 (6. bis 15. Oktober entfielen); Salzburg 1583 (6. bis 15. Oktober entfielen); Schlesien 1584 (13. bis 22. Januar entfielen); Würzburg 1583 (5. bis 14. November entfielen); die italienischen Staaten, Spanien und Portugal 1582 (5. bis 14. Oktober entfielen).

In Italien, Spanien und Portugal folgte also auf den 4. Oktober 1582 unmittelbar der 15. Oktober 1582. In der Nacht, in der in Spanien die Umstellung vom Julianischen auf den Gregorianischen Kalender erfolgte, starb die Heilige Theresa von Avila. Es handelt sich also nicht um einen Druckfehler, sondern ist vollkommen korrekt, wenn man in Biographien der Heiligen liest, dass sie in der Nacht vom 4. auf den 15. Oktober 1582 gestorben ist.

Viele Staaten übernahmen jedoch den Gregorianischen Kalender erst mit Verspätung, manchmal mit großer Verspätung, zum Beispiel Kurland (Ostpreußen) 1617, wo man sogar 1796 wieder zum Julianischen Kalender zurückkehrte, der dort bis zur Napoleonischen Besatzung galt; Dänemark 1700 (es entfielen die letzten elf Tage des Februar); die protestantischen Staaten Deutschlands 1700 (es entfielen die letzten elf Tage des Februar – dem Ostertermin des Gregorianischen Kalenders schlossen sich die protestantischen Staaten Deutschlands erst 1775 an); Griechenland übernahm den Gregorianischen Kalender am 1. März 1923 (die letzten dreizehn Februartage entfielen); England und Irland 1752 (der 3. bis 13. September entfielen); die Niederlande 1700 (18. bis 28. Februar entfielen); Preußen 1610 (22. August bis 2. September entfielen); die Stadt Straßburg, im Unterschied zum Bistum Straßburg, übernahm ihn erst 1682 (19. bis 28. Februar entfielen). In der Schweiz übernahmen ihn die Kantone zu unterschiedlichen Terminen: die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Zug, Solothurn und Freiburg übernahmen ihn 1584 (der 12. bis 21. Januar entfielen); Unterwalden übernahm ihn 1584; Appenzell übernahm ihn 1584, kehrte aber 1590 wieder zum Julianischen Kalender zurück bis zum Januar 1724; Wallis übernahm ihn 1622; Zürich, Bern, Basel, Schaffhausen, Genf, Mühlhausen, Sarganz übernahmen ihn 1701 (1. bis 11. Januar entfielen); St. Gallen 1724; Graubünden 1784; Unterengadin 1811; Serbien übernahm den Gregorianischen Kalender 1919 (19. bis 31. Januar entfielen); Russland übernahm ihn zum 1. März 1923 (die letzten dreizehn Februartage entfielen).

Dass Dokumente mit »Ort, Datum« unterzeichnet werden, findet somit hierin auch eine historische Begründung.

»Es gibt keinen Kalender, der sowohl den astronomischen Daten und dem irdischen Geschehen der Jahreszeiten so genau entspricht sowie zugleich dem Rhythmus der menschlichen Natur so gerecht wird wie der Gregorianische.«

Der Kalenderstil

Im alten republikanische Rom hatte das Jahr mit dem 1. März begonnen, dem Tag, an dem die Heere nach der Winterruhe sich vom römischen Marsfeld aus wieder in Marsch setzten und zu Kriegen ausrückten. Daraus resultieren noch die Benennungen der Monate September (7. Monat), Oktober (8. Monat), November (9. Monat) und Dezember (10. Monat). Gaius Iulius Caesar hatte bei seiner Kalenderreform im Jahre 708 der Stadt Rom (»ab Urbe condita«), das heißt im Jahre 46 v. Chr., den Jahresanfang auf den 1. Januar festgelegt.

Durch die Einführung des Gregorianischen Kalenders wurde auch gleichzeitig der Jahresanfang wieder einheitlich auf den 1. Januar festgelegt. Im Julianischen Kalender gab es nämlich inzwischen auch etliche andere Jahresanfänge. Entsprechend dem Termin des Jahresanfangs sprach man von unterschiedlichen Kalenderstilen. Im Wesentlichen gab es folgende: den Stil der Beschneidung (das Jahr beginnt am Fest der Beschneidung des Herrn, dem 1. Januar – seit Inkrafttreten des Gregorianischen Kalenders wird dieser Stil auch der Moderne Stil genannt); den Inkarnationsstil nach Florentiner Art (das Jahr beginnt am Fest der Menschwerdung des Sohnes Gottes, also an Mariä Verkündigung, dem 25. März – das Jahr hinkt dem Modernen Stil hinterher, so dass die Jahreszahl mit dem Modernen Stil nur vom 25. März bis zum 31. Dezember übereinstimmt); den Inkarnationsstil nach Pisaner Art (das Jahr beginnt gleichfalls am 25. März, eilt aber dem Modernen Stil voraus, so dass die Jahreszahl mit dem Modernen Stil nur vom 1. Januar bis zum 24. März übereinstimmt); den Osterstil oder Französischen Stil (das Jahr beginnt mit dem Ostersonntag und hinkt hinter dem Modernen Stil hinterher, so dass die Jahreszahl mit der des Modernen Stils nur vom Ostersonntag bis zum 31. Dezember übereinstimmt – dieser Stil bringt besonders komplizierte Zeitrechnungen mit sich, weil der Jahresbeginn zwischen dem 22. März und dem 25. April schwanken kann und somit, wenn Ostern früher liegt als im Folgejahr, die dazwischen liegenden Daten zwei Mal in einem Jahr vorkommen, wenn Ostern später liegt als im Folgejahr, die Daten zwischen den Osterdaten in einem Jahr überhaupt nicht vorkommen); den Byzantinischen Stil (das Jahr beginnt am 1. September und geht dem Modernen Stil voraus, so dass die Jahreszahl mit der des Modernen Stils vom 1. Januar bis zum 31. August übereinstimmt); den Weihnachtsstil (das Jahr beginnt am 25. Dezember und geht dem Modernen Stil voraus, so dass die Jahreszahl mit der des Modernen Stils vom 1. Januar bis zum 24. Dezember übereinstimmt).

Außerdem gab es auch noch den Adventsstil (das Jahr beginnt am 1. Advent, was die selben Schwierigkeiten mit sich bringt wie der Osterstil, da auch das Datum des 1. Advent schwankend ist, allerdings nur innerhalb eines Zeitraumes von sieben Tagen). Der Adventsstil war kurz vor der Kalenderreform Gregors des XIII., nämlich zum 1. Advent 1570, für das durch das Konzil von Trient reformierte Kirchenjahr festgelegt worden. Da er bei der Kalenderreform erst zwölf Jahre bestand, wollte man nicht schon wieder eine

Änderung daran vornehmen, da dies wieder eine völlige Veränderung der liturgischen Daten und Vorschriften zur Folge gehabt hätte und die Liturgiereform des Konzils von Trient praktisch noch einmal hätte gemacht werden müssen. Alle liturgischen Bücher hätten neu gedruckt werden müssen, was für die größtenteils armen Pfarreien, die sich schon 1570 für den Erwerb des neuen Messbuches und die Anschaffung der liturgischen Gewänder in den fünf kanonischen Farben völlig verausgabt hatten, nicht mehr zu verkraften gewesen wäre. Der Adventsstil blieb also in der Liturgie und im Kirchenjahr bis heute erhalten.

»Weil der Julianische Kalender in Folge zu vieler Schaltjahre zu viele Tage gezählt hatte, mussten bei der Einführung des Gregorianischen Kalenders zur Korrektur einige Tage ausfallen.«

Geistliche Erwägungen zum Kalender

Unser Kalender ist keine einfachhin profane Angelegenheit, sondern hat einen religiösen Charakter – nicht nur weil er im Auftrag eines Papstes erarbeitet und von einem Papst in Kraft gesetzt wurde, sondern vor allem, weil er das Werk Gottes, des Schöpfers der Welt, zur Grundlage hat und es abbildet und weil er das Erlösungswerk Christi in den Festzeiten des Jahres abbildet und vermittelt. Die Konstruktion rein profaner Kalender ist immer wieder gescheitert.

Der französische Revolutionskalender

Markantestes Beispiel für das Scheitern profaner Kalender ist der französische Revolutionskalender. Er wurde am 14. Vendémaire des Jahres 2 der Französischen Republik (5. Oktober 1793) rückwirkend zum 1. Vendémaire des Jahres 1 der Französischen Republik (22. September 1792) in Kraft gesetzt. Er beinhaltete ein Jahr von zwölf Monaten zu je dreißig Tagen. Ruhetag war der 10., der 20. und der 30. Tag des Monats. Das Jahr begann am ersten Tag nach der Herbst-Tag-und-Nacht-Gleiche, gemessen nach der Lage des Observatoriums von Paris. Da ein Jahr also aus 360 Tagen bestand, mussten nach jedem Jahr fünf oder sechs so genannte »Tage zwischen den Jahren« als Füllsel eingeschoben werden. Der Tag war von Mitternacht bis Mitternacht in zehn Stunden eingeteilt, eine Stunde in hundert Minuten, eine Minute in hundert Sekunden.

Obwohl der Kalender an sich logisch konstruiert war und zum Teil die Vorteile des Dezimalsystems zu nutzen suchte und überdies mit Gesetzeskraft und staatlicher Exekutivgewalt durchgesetzt wurde, konnte er sich nicht halten. Er endete mit dem 10. Nivose des Jahres 14 (31. Dezember 1805). Mit dem 1. Januar 1806 kehrte man wieder zum gregorianischen Kalender zurück. Gründe dafür mögen äußerlich auch politische Überlegungen gewesen sein. Doch war der Kalender auch von den Revolutionären selbst nie richtig rezipiert und persönlich assimiliert worden. Man dachte nie vom Revolutionskalender her, sondern nach wie vor vom gregorianischen Kalender unter Benutzung von Vergleichstabellen. Der Revolutionskalender wurde immer als künstliches Konstrukt empfunden, als praktisch nicht lebbar, weil mit dem Rhythmus der menschlichen Natur nicht synchronisierbar, ja mit den Bedürfnissen der menschlichen Seele unvereinbar. Daraus wird deutlich, dass ein Kalender auch ganz wesentlich eine anthropologische Dimension hat.

Der islamische Kalender

Aber auch andere Kalender haben – wenngleich auch religiösen Ursprungs – nicht die Vollkommenheit unseres Kalenders. Als Beispiel diene der islamische Kalender. Er hat zwölf Monate, sechs zu je neunundzwanzig Tagen und sechs zu je dreißig Tagen. Das ergibt ein Jahr von 354 Tagen. Damit ist das Jahr um elf bzw. zwölf Tage zu kurz, verglichen mit dem Umlauf der Erde um die Sonne. Das hat zur Folge, dass das Jahr und alle Daten des Jahres (Jahresbeginn, Festtage, Fastenzeit) sich von Jahr zu Jahr um elf bzw. zwölf Tage gegenüber den Abläufen in unserem Sonnensystem und damit auch gegenüber den Jahreszeiten auf der Erde verschieben. Das bedeutet: In fünfunddreißig Jahren wandern alle Ereignisse und Daten des Jahres einmal durch die Jahreszeiten hindurch. Daten, die im islamischen Kalender vor 17/18 Jahren im Winter waren, fallen dieses Jahr in den Sommer und umgekehrt. Was dieses Jahr in den Frühling fällt, ist vor 17/18 Jahren in den Herbst gefallen. Zum Beispiel: Der erste Tag des Jahres 1421 islamischer Zeitrechnung war unser 6. April 2000. Der erste Tag des Jahres 1404 islamischer Zeitrechnung war unser 8. Oktober 1983. In der Zeit von 1983 bis 2000 ist der islamische Jahresanfang vom Herbst auf den Frühling um ein halbes Jahr des gregorianischen Kalenders zurückgewandert. Auch resultiert daraus, dass die »Hedschra« (die Flucht Mohammeds von Mekka nach Medina) am 16. Juli 622 des Julianischen Kalenders, mit der die islamische Zeitrechnung beginnt, nach unserem Kalender in diesem Jahr 1384 Jahre zurückliegt, nach dem islamischen Kalender bereits 1427 Jahre.

Schlussbetrachtung

Es gibt keinen Kalender, der sowohl den astronomischen Daten und dem irdischen Geschehen der Jahreszeiten so genau entspricht sowie dabei zugleich dem Rhythmus der menschlichen Natur so gerecht wird und mit den Bedürfnissen der menschlichen Seele so harmoniert wie der Gregorianische Kalender.

Durch die Beschäftigung mit dem Kalender gewinnen wir vielleicht ein Gespür für das Geheimnis der Zeit, auch wenn wir dieses Geheimnis mit unseren Überlegungen zum Kalender gerade nur ein wenig am Rand berühren.

Entbürokratisierung: Ein altes Thema neu betrachtet

Wie lässt sich Bürokratisierung »unspürbar« machen?

Das Bürgeramt als Paradigma

von Helmut Klages*

Eine Betrachtung bisheriger Entbürokratisierungsversuche wie das Durchforsten des Normendickichts zeigt zumeist ernüchternde Ergebnisse. Allzuoft erwiesen sich anfängliche Erfolge im Nachhinein nur als Scheinerfolge. Der Autor plädiert deshalb für ein grundsätzlicheres Herangehen als bisher, ohne dadurch den Versuch schneller Entbürokratiserungserfolge aufgeben zu wollen. Solche traut er im Bürgeramtsparadigma zu, mit dem jedenfalls die »gefühlte Bürokratie« wirkungsvoll herabgesenkt werden kann.

Bürokratiekritik und die Bemühung um Entbürokratisierung haben Tradition. Von der Bundesregierung und einer Reihe von Länderregierungen wurden bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre Entbürokratisierungskommissionen eingesetzt. Schon im Juni 1980 fand eine umfangreiche Sachverständigenanhörung des Bundesministers des Innern statt, die dem Bürokratisierungsphänomen und den Möglichkeiten seiner Bekämpfung gewidmet war. Im Prinzip wurde diese Bekämpfung über die Jahrzehnte hinweg fortgesetzt. Verschiedene denkwürdige Kommissionsbezeichnungen markieren den Weg, der dabei zurückgelegt wurde. Der in immer neuen Angriffswellen wiederholte Kampf gegen die Bürokratisierung war jedoch von weitgehender Vergeblichkeit gekennzeichnet, obgleich er von fortwährenden, auf den ersten Blick beeindruckenden Erfolgsmeldungen begleitet war: Der Umfang der Gesetzeswerke und der Sammlungen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften wuchs tendenziell immer weiter an, obwohl immer wieder beträchtliche Erfolge bei dem Bemühungen um ihre Reduzierung mitgeteilt wurden. Es zeigt sich: Diese Erfolge waren großenteils Scheinerfolge; ein vermehrtes Nachwachsen bürokratischer Entwicklungen fand auch dort statt, wo die Bürokratisierung zunächst besiegt zu sein schien.



Univ.-Prof. em. Dr. Helmut Klages, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Fragt man nach den Ursachen dieser überraschenden Vergeblichkeit, dann stößt man auf ein Feld kontroverser Deutungen. Der Auffassung einer gar nicht allzu kleinen Gruppe von Interpreten zufolge musste der Kampf gegen die Bürokratisierung zwangsläufig fehlschlagen, weil er von vornherein ein Kampf gegen Windmühlenflügel und somit eine Donquichotterie war. Manche dieser Interpreten neigen in letzter Zeit dazu, die Entbürokratisierung als Programm grundsätzlich infrage zu stellen. Einige meinen sogar, die Kritik an der Bürokratisierung sei nichts anderes als ein Versuch marktradikaler Neoliberaler, den Staat also solchen infrage zu stellen. Dieser Auffassung zufolge bedarf eine komplexer werdende Gesellschaft unentrinnbar immer zahlreicher werdender Regelungen und Normen, was man schlechterdings einsehen und akzeptieren müsse, wenn man nicht wirklichkeitsfremd werden wolle.[1]

Einer zweiten Auffassung zufolge ist die Ursache des bisherigen Scheiterns eher darin zu suchen, dass die Bemühungen um Deregulierung allzu vordergründig ansetzten, bei dem Versuch nämlich, der Bürokratisierung mittels eines bloßen »Durchforstens« des »wuchernden Normendickichts« Herr zu werden, genauer gesagt mittels des Abschlagens der bereits hochgeschossenen Bürokratisierungs-Triebe, ohne aber das Übel an seinen gegen das »Durchforsten« offenbar immunen »Wurzeln« und somit nachhaltig anzugehen. Bisherige Entbürokratisierungsbemühungen waren von daher betrachtet zwar keine Donquichotterien, da Entbürokratisierung im Prinzip als ein sinnvolles Unternehmen angesehen wird. Sie waren aber Sisyphosbemühungen, weil sie ebenso wie der sagenhafte griechische Held gleichen Namens Steine den Berg hinauf rollten, das heißt also mit falschen Mitteln in der falschen Richtung betrieben wurden.

Natürlich macht es im Endeffekt kaum einen Unterschied, ob man von Donquichotterien oder von Sisyphoserien ausgeht, weil das, was dabei herauskommt, in beiden Fällen Vergeblichkeit ist. Konsequenterweise werden auch die aktuellen Bemühungen des Bundes und der Länder um Entbürokratisierung von beiden Seiten aus skeptisch beurteilt, zumal sich der Ansatz des bloßen Durchforstens des Normendickichts hier abermals wiederholt. Zwar lassen sich einer kürzlich von Carsten Brenski herausgegebenen Übersicht über die »Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund« Bekenntnisse zur Einleitung eines »breiten Spektrums von Maßnahmen« entnehmen, zu denen auch Maßnahmen mit »vorwiegend präventiver Schwerpunktsetzung« gehören.[2] Wo die Berichterstattung konkret wird, erscheinen aber ähnlich wie früher Kataloge von Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften, die gestrichen, verkürzt oder sonstwie vereinfacht wurden. Im Zentrum stehen nach wie vor Erfolgsmeldungen, wie bereits

* Dem nachfolgenden Text liegt ein Vortrag zu Grunde, den der Verfasser am 27. Oktober 2005 bei dem Kongress »Bürgerservice und Kundenorientierung« der Stadt Heidelberg hielt.

1 Diese Darstellung bezieht sich u.a. auf Hans-Peter Bull: Vom Auf- und Abbau der Bürokratie, in Verwaltung & Management, September/Oktober 2005, S. 228-235.

2 Carsten Brenski: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003-2004, Speyer 2004 (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 233), S. 455 ff.

früher gehabt, denen fast unbesehen negative Prognosen, wie bereits früher gehabt, hinzugefügt werden können. Charakteristischerweise wurden bisher nur im Ausnahmefall den außer Kraft gesetzten Normen die in derselben Zeit neu hinzugekommen gegenübergestellt, so dass die Nettoveränderung des Normenbestands nicht erkennbar wird.

Die Notwendigkeit einer Grundsatzdiskussion – und eines pragmatischen Vorgehens in ihrem Vorfeld

An dieser Stelle sei nur im Vorbeigehen gesagt, dass ich selbst entschieden derjenigen Position zuneige, von der aus gesehen Entbürokratisierung ein sinnvolles Unterfangen ist. Meiner Meinung zufolge kann es hierbei allerdings in der Tat nicht nur darum gehen, immer wieder ein schnell nachwachsendes Normendickicht mit der Machete in der Hand ab- oder ausschlagen zu wollen, um wenigstens zeitweilig einige schmale Durchfahrtschneisen freizukämpfen. Vielmehr meine ich, dass man in Zukunft viel grundsätzlicher als bisher fragen muss, was Normen leisten und nicht leisten können und welche sonstigen Steuerungsverfahren man braucht, um eine komplexe Gesellschaft dynamisch und beweglich zu erhalten. Ich möchte betonen, dass ich beileibe kein Normenfeind bin, denn was wären wir zum Beispiel ohne die DIN-Normen, ohne die wir heute kaum mehr in der Lage wären, ein Elektrogerät anzuschließen, ohne vorher einen Sack voller unterschiedlicher Stecker auszuprobieren. Wenn die bedingungslosen Bürokratieverteidiger meinen, an dem unaufhörlichen Normenwachstum führe kein Weg vorbei und man müsse dieses Wachstum als Sachzwang akzeptieren, dann kann ich allerdings nur sagen: Wenn dies so wäre, dann müssten wir konsequenterweise aufhören, über Stillstand und Erstarrung zu lamentieren, denn aus der internationalen Vergleichsforschung wissen wir hinlänglich genau, dass sich die Normendichte eines Landes umgekehrt proportional zu seiner Wachstumsgeschwindigkeit verhält. Wir müssen uns, wie ich meine, in Zukunft zu einer Grundsatzdiskussion bereit finden, die sich nicht länger der Tatsache verschließt, dass unter den Bedingungen einer in Bewegung geratenen Welt nur solche Länder eine nachhaltige Wachstumschance haben, die es fertig bringen, dynamische Steuerungsprinzipien zu implementieren, die Ordnungskraft mit Flexibilität und Offenheit für Innovationen vereinigen. Hierzu gehört, Normen und feststehenden Regeln zwar eine wichtige Stellung zuzuweisen, sie aber nicht unbesehen absolut zu setzen und das Anwachsen ihrer Anzahl als ein unabwendbares Schicksal hinzunehmen.

An dieser Stelle wird dies, um es zu wiederholen, nur im Vorbeigehen gesagt, denn die dringend erforderliche Grundsatzdiskussion ist in diesem Augenblick nicht das Thema. Natürlich legt sich die Frage nahe, ob es überhaupt möglich ist, über Entbürokratisierung zu reden, ohne vorher diese Grundsatzdiskussion geführt zu haben. Es mag überraschen, wenn diese Frage trotz eines Plädoyers für die Grundsatzdiskussion nachdrücklich bejaht wird. Der Grund hierfür ist erstens darin zu suchen, dass – pragmatisch betrachtet – selbst kurzfristigen Erfolgen, auch wenn sie nicht nachhaltig sind, eine Entlastungswirkung zuzuschreiben ist. Der Kampf mit der Ausforstungsmachete gegen das Normenunterholz mag langfristig betrachtet noch so ineffizient sein – ihn deshalb gänzlich zu unterlassen, erscheint dennoch unerlaubt, zumal er dann, wenn er intelligent geführt wird, ad hoc Befreiungen von bürokratischen Hemmungen und Zwängen mit sich zu bringen vermag, die man begrüßen muss, auch wenn sie das Übel nicht an der Wurzel beseitigen.

»Ist der Kampf gegen die Bürokratisierung ein Kampf gegen Windmühlenflügel?«

Eine nützliche Hilfestellung bei der Aufspürung entsprechender Möglichkeiten könnte von der Anregung ausgehen, einen »Wechsel der Perspektive« zu vollziehen und »ein Denken aus der Sicht des Adressaten des Staatshandelns bzw. des Akteurs im Wirtschaftsleben« zu versuchen, wie sie Hermann Hill kürzlich an anderer Stelle ausgesprochen hat.[3] Die Effektivität eines derartigen Vorgehens kann dadurch erhöht werden, dass die Problemerfahrungen und Wünsche betroffener Wirtschaftspraktiker sowie Bürgerinnen und Bürger zur Kenntnis genommen und in das Deregulierungskonzept einbezogen werden. Als ein gelungenes Beispiel lässt sich die Befragung von Unternehmen und Kommunen der Bayerischen Henzler-Kommission nennen. Die Grenzen solcher Ansätze bestanden bisher in ihrer Zeitpunktgebundenheit. Ein weitergehendes, der fortwährenden Dynamik der Bürokratisierung besser Rechnung tragendes Konzept findet sich gegenwärtig in der Metropolregion Rhein-Neckar, wo bei der Regionalkonferenz »Wirtschaft trifft Verwaltung« am 21. Oktober 2005 gemischte Arbeitszirkel gebildet wurden, in denen Verwaltungen, Wirtschaftskammern und Unternehmen langfristig zusammenarbeiten sollen, um Entbürokratisierungspotenziale zu identifizieren. Man hat bei der Herbeiführung gut organisierter Zielgruppenkontakte die Chance, diejenigen neuralgischen Punkte ausfindig zu machen, an denen die Betroffenheit durch Bürokratisierung besonders schmerzt. Mit relativ einfachen, aber gut gezielten Maßnahmen wie der Herstellung größerer Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Regeln für die Erteilung von Genehmigungen für das Befahren von Innenstadtbereichen lassen sich Entbürokratisierungseffekte erzielen, die im Alltag des Wirtschaftslebens durchaus »spürbar« sind, auch wenn sie die Bürokratisierung als solche nicht beseitigen können.

Bürgernähe trotz ungelöster Bürokratisierungsprobleme – das Bürgeramt als Lösungsansatz

Die Möglichkeiten zur Erzielung schneller Entbürokratisierungserfolge sind nun allerdings keineswegs auf das intelligent gehandhabte Deregulieren beschränkt. Orientiert man sich an der gerade eben schon ins Spiel gebrachten Frage, wie die »Spürbarkeit« (oder »Fühlbarkeit«) bürokratischer Belastungen und Hemmnisse bei den Betroffenen reduzierbar ist, dann kann man vielmehr in einem überraschenden Maße fündig werden.

Ein besonders ergiebiger Ansatz hierzu besteht darin, bürokratische Strukturen und Betroffene durch »Benutzeroberflächen« zu trennen, die gewissermaßen zwischen sie eingeschoben werden, so dass die beiden Seiten nicht mehr unmittelbar aufeinander treffen. Die »Bürokratisierung« wird dann zwar nicht »abgeschafft«, jedoch mitsamt ihren Belastungen in einen verwaltungsinternen Sachverhalt umgewandelt, von dem Außenstehende nicht mehr viel bemerken. Die Verwaltung wird dann dazu befähigt, an ihrer klientenbezogenen Außenseite Gesichtspunkten der »Kundenorientierung«

3 Hermann Hill: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, in: Die öffentliche Verwaltung, 57. Jg., Heft 17, September 2004, S. 727.

Geltung zu verschaffen, obwohl sie in ihrer Binnenverfassung durchaus noch von Bürokratisierungstendenzen beherrscht sein mag, mit denen sie sich dann allerdings selbst herumschlagen muss. Kundenorientierung nach außen auch dort, wo die Bürokratisierung im Innern der Verwaltung zunächst noch weiterbesteht, lautet dann gewissermaßen das Motto.[4]

Der exemplarische Fall, an dem sich die Realisierbarkeit und Wirkung dieser Lösung demonstrieren lässt, ist das Bürgerbüro oder Bürgeramt.

Das Bürgerbüro oder -amt besitzt heute bereits einen hohen Bekanntheitsgrad, stellt es doch neben der Kosten- und Leistungsrechnung den am weitesten verbreiteten Ansatz der Verwaltungsmodernisierung dar, der sich seit dem Beginn der neunziger Jahre im kommunalen Raum entwickelt hat. Wenn hier dennoch auf die Beschreibung dieses Ansatzes etwas näher eingegangen wird, dann nicht nur deshalb, um dem Genius Loci Heidelbergs Rechnung zu tragen, das heißt derjenigen Stadt, die wohl als erste ein flächendeckendes Netz von Bürgerbüros realisiert hat und die somit zu den bahnberechenden Innovatoren dieses Modernisierungsansatzes zu rechnen ist. Die Beschreibung dieses Ansatzes legt sich vor allem auch deshalb nahe, weil sich am Bürgeramt oder Bürgerbüro wesentliche Merkmale eines Innovationstyps demonstrieren lassen, dem bei der Reduzierung der Spürbarkeit – oder Fühlbarkeit – der Bürokratisierung eine entscheidende Rolle zukommt.

Es lässt sich heute mit scheinbarer Selbstverständlichkeit und fast schon im Vorbeigehen feststellen, dass die Entstehung und Verbreitung des Bürgeramts dazu führte, dass seit den neunziger Jahren in einer zunehmenden Zahl von Kommunen – jedenfalls für eine Reihe von Verwaltungsleistungen – dem Prinzip »Alles auf einmal aus einer Hand« gefolgt werden konnte. Anstelle des ermüdenden und zeitraubenden Behördenlaufs »von Pontius zu Pilatus« können heute in einer immer noch weiter zunehmenden Zahl von Kommunen die Bürger zu einem in fußläufiger Entfernung gelegenen Bürgeramt gehen und dort bei einem einzigen Sachbearbeiter – oder bei einer Sachbearbeiterin – eine Mehrzahl von Anliegen abschließend erledigen, wobei im Idealfall keine oder nur kurze Wartezeiten in Kauf zu nehmen sind. Wir wissen aus Bürgerbefragungen, wie sehr die Bürger und Bürgerinnen diesen Zuwachs an unbürokratischer Bürgerorientierung honorieren. In Städten, die wir selbst von Speyer aus zweimal oder mehrmals befragten, stieg die Zufriedenheit mit der gesamten Stadtverwaltung schon bei der Ankündigung eines Bürgerbüros, um nach dessen Einführung weiter anzusteigen. Nach unseren Messungen zeigte sich hier der weitaus stärkste Zufriedenheitseffekt, der von allen Ansätzen der Verwaltungsmodernisierung überhaupt ausging, die von den Bürgern ja vielfach gar nicht wahrgenommen werden, weil sie sich mehr oder weniger unsichtbar im Innern der Verwaltung vollziehen.

Der entscheidende Schritt, mit dem beim Bürgeramt die Entkoppelung der bürgerzugewandten Außenhaut der Verwaltung von der »Bürokratie« gelingt, ist, wie man heute gern sagt, die Trennung von »Backoffice« und »Frontoffice«.

Ich bin mir dessen bewusst, dass diese beiden Begriffe vielfach für die Auseinanderhaltung vorderer und rückwärtiger Arbeitsplätze im Bürgeramt selbst verwendet werden. Ich will den Geltungsbereich der beiden Begriffe jedoch bewusst erweitern und die Arbeitsplätze im Bürgeramt als »Frontoffice« und die Arbeitsplätze in den Fachämtern als »Backoffice« ansprechen. In Verbindung damit lässt sich eine sehr wesentliche analytische Feststellung treffen, an die sich weitergehende Folgerungen anknüpfen lassen. Grob gesagt kann die Backoffice-Ebene, auf der sich die Fachämter finden, weiterhin in traditioneller und mehr oder weniger unübersichtlicher Arbeitsteiligkeit verharren, das heißt in einer Arbeitsverfassung, die man mit einigem Mut zur Unfreundlichkeit »tayloristisch« nennen kann. Faktisch ist dies heute zwar vielfach nicht mehr der Fall, weil in sehr vielen Kommunen im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells eine Verschlankung der Aufbauorganisation stattgefunden hat. Diese Verschlankung ist aber keinesfalls eine Voraussetzung für die Einführung des Bürgeramtes, denn das Bürgeramt funktioniert unabhängig von der Strukturverfassung der Fachämter. Grundsätzlich gesehen kann das Bürgeramt auch dort eingeführt werden, wo die Struktur der Fachämter – jedenfalls vorerst – unverändert geblieben ist.

Diese entscheidende Trennung von Backoffice und Frontoffice setzt im Frontoffice-Bereich, das heißt also im Bürgeramt, eine Leistung voraus, die man noch am Ende der 80er Jahre als unmöglich ansah, nämlich die weitgehende Aufhebung der kleinteiligen Arbeitsteilung, die herkömmlicher Weise für die Verwaltungstätigkeit gerade im so genannten Massengeschäft charakteristisch war. Von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Frontoffice-Bereich wurde nun nicht mehr die bisher übliche Beschränkung auf einen engen Aufgabenbereich, sondern gerade umgekehrt die Beschäftigung mit einer breiten Vielfalt verschiedenartiger Aufgaben erwartet, wobei ihnen ein ständiger Wechsel in Entsprechung zu den Kundenanliegen zugemutet wurde.

Überraschender Weise funktionierte diese »verwaltungsuntypische« Konstellation von dem Augenblick an, in dem sie eingeführt wurde, praktisch reibungslos.

»Aus der Vergleichsforschung wissen wir, dass sich die Normendichte eines Landes umgekehrt proportional zu seiner Wachstumsgeschwindigkeit verhält.«

Unter bestimmten Bedingungen, zu denen eine Bereitschaft zur Investition in Mitarbeiterqualifizierung und zur Gewährung von Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bei der Tätigkeitsausübung gehörten, ließ sich sogar feststellen, dass die Mitarbeiter, denen ein ungewohnt breites, nach überkommenen Vorstellungen gar nicht zu bewältigendes Zuständigkeitsfeld übertragen wurde, mehrheitlich eine hohe Motivation und Arbeitszufriedenheit entwickelten. Sie wandelten sich gleichermaßen in entspannt wirkende kommunikationsfreudige Menschen, denen Kundenfreundlichkeit im Blut zu liegen und ins Gesicht geschrieben zu sein schien, so dass ihnen die positiven Bewertungen der Bürger nur so zuflogen. Die gewandelten und gesteigerten Herausforderungen mobilisierten bei den Mitarbeitern Kräfte und

4 Es sei ausdrücklich betont, dass mit dieser Trennung keine Abwertung der Binnenmodernisierung der Verwaltung und der mit ihr erzielbaren Entbürokratisierungseffekte beabsichtigt ist. Vielmehr wird die Beobachtung zugrunde gelegt, dass die in den zurückliegenden Jahren die Agenda beherrschende Binnenmodernisierung im Hinblick auf »spürbare« Entbürokratisierung nur relativ geringe Ergebnisse erbrachte. Es muss von daher naheliegend und gerechtfertigt erscheinen, die Frage aufzuwerfen, welche direkteren Wege eingeschlagen werden können, um die Spürbarkeit der Entbürokratisierungsbemühung zu steigern. Dass bei der Bewertung dieser Wege der von ihnen ausgehende Anstoßeffekt im Hinblick auf den verwaltungsinternen Bürokratieabbau eine wichtige Rolle spielt, wird an einigen Stellen des nachfolgenden Textes deutlich.

Fähigkeiten, die vorher ungenutzt im Schoße der Verwaltung geschlummert hatten und die ihnen kaum einer zugetraut hatte. Für diejenigen zunehmend zahlreichen Bürger, welche die Bürgerämter, das heißt also den Frontoffice-Bereich der Verwaltung nutzten, war die Bürokratie auch da passé, wo sie in deren Backoffice-Bereich noch existierte. Sie brauchten sich darum schlechterdings nicht mehr zu kümmern – jedenfalls nicht im Bereich derjenigen Anliegen, für welche die Bürgerämter zuständig waren und sein konnten. Die Spürbarkeit oder Fühlbarkeit der Bürokratisierung war – im Bereich dieser Anliegen – praktisch auf Null gesunken.

Die Nutzung des Bürgeramts als Paradigma – verschiedene Beispiele

Natürlich hat es seinen guten Grund, wenn vorstehend betont wird, dass der Entbürokratisierungseffekt der Bürgerämter – so schlagend er auch ist – nur im Bereich bestimmter Anliegen auftritt, mit denen sich Bürgerämter sinnvoller Weise beschäftigen und beschäftigen können. Es handelt sich dabei um das so genannte »schnelle Geschäft«, das heißt um Dinge, die sich innerhalb weniger Minuten erledigen lassen, so um An- oder Abmeldungen, um die Beantragung und Ausstellung von Pässen, um die Einzahlung von Steuern, Gebühren und Abgaben, um die Vergabe von Fahr- und Parkberechtigungen, um die Ausgabe von Sperrmüllkarten, um die Anmeldung von Hunden und Ähnliches. Alle diejenigen Anliegen, die komplexerer Natur sind und die ein intensiveres Tätigwerden der Verwaltung erfordern, müssen dabei außen vor bleiben.

Genau an diesem Punkt, der im ersten Augenblick zur Enttäuschung Anlass geben mag, setzt aber das ein, was bereits im Titel dieses Textes vorkommt, nämlich die Bedeutung des Bürgeramts als ein Paradigma, dessen Grundprinzipien sich – mit gewissen Modifikationen, die aber unwesentlich sind – unschwer auch auf diese komplexeren Anliegen übertragen lassen. Gehen wir davon aus, dass es sich bei diesen Grundprinzipien um die Trennung von Backoffice und Frontoffice handelt, wie auch darum, den Bürgern eine Service anzubieten, der sich auf die Formel der »One-Stop-Agency« bringen lässt, dann können wir heute bereits an den verschiedensten Punkten fündig werden.

»One-Stop-Agencies«, zentrale Anlaufstellen oder Clearingstellen, die dem Modell des Bürgerbüros oder -amtes folgen, wurden inzwischen für eine Reihe von Spezialanliegen eingerichtet, die zum Beispiel – wie etwa in Heidelberg – in einem »Technischen Bürgeramt« erledigt werden können. Genau genommen ist dieses ein zweistufiges Frontoffice, denn es gibt hier einen »Empfang«, der Auskünfte allgemeiner Art erteilt und zum Beispiel Anregungen und Beschwerden entgegennimmt, außerdem aber auch Serviceeinrichtungen, die für Bauberatung und für Wohnbauförderung, für alle Arten von Informationen, darüber hinaus aber zum Beispiel auch für die Gewährung von Zuschüssen zuständig sind und die gegebenenfalls den Kontakt zu den weiterbestehenden Fachämtern vermitteln. Kennzeichnend für das, was hier vorliegt, ist die an die Bürger gerichtete Ankündigung, mit der das Technische Bürgeramt der Stadt Heidelberg für sich Werbung betreibt. Das Amt beansprucht, den Weg zu einem kundenfreundlichen Dienstleistungsunternehmen, den die Stadt mit der Einführung der Bürgerämter unternommen hat, konsequent fortzusetzen, indem eine Vielzahl von Dienstleistungen »rund um die Themen Planen, Bauen und Umwelt« unter einem Dach zusammengefasst sind, sodass sich das Aufsuchen weiterer Ämter der Stadtverwaltung in vielen Fällen erübrigt.

»Dem Bürgeramt kommt bei der Reduzierung der Fühlbarkeit der Bürokratisierung eine entscheidende Rolle zu.«

Das Prinzip Bürgeramt begegnet einem heute verschiedentlich aber auch da, wo nicht die Bürger im Allgemeinen, sondern bestimmte Zielgruppen mit spezifischeren Anliegen angesprochen werden. Zu denken ist dabei zunächst insbesondere an One-Stop-Agencies im Aufgabenbereich Baugenehmigung, die heute bereits in einer Reihe von Kommunen existieren. Fasst man alle einschlägigen Einzelansätze zusammen, die in verschiedenen Kommunen bereits in dieser Richtung realisiert worden sind, dann wird eine beeindruckende Bandbreite von Möglichkeiten sichtbar, die genutzt werden können, um den so genannten »Moloch Bürokratie« auch in diesem hochsensiblen Bereich weitestgehend unspürbar werden zu lassen. Das Spektrum reicht hier vom Angebot eines Lotsendienstes bei den Kontakten mit den verschiedenen zu beteiligenden Dienststellen und Einrichtungen über die effektive verwaltungsinterne Erledigung der betreffenden Kontakte mit dem Effekt einer Totalentlastung der Antragsteller bis hin zur Antragskonferenz, bei der alle beteiligten Dienststellen zusammenkommen, um über vorliegende Anträge simultan zu entscheiden, sodass der erforderliche Zeitaufwand auf ein Minimum zusammenschrumpft. Einige Kommunen sind inzwischen noch einen Schritt weitergegangen und bieten zum Beispiel Antragstellern an, die Vorprüfungen, die sich mit einer Baugenehmigung verbinden, innerhalb einer garantierten Höchstzeit zu erledigen. Bundesweites Aufsehen hat zum Beispiel die Ankündigung eines diesbezüglichen 24-Stunden-Service durch den Neckar-Odenwald-Kreis erregt.

Dass Lösungen solcher Art auch für die Behandlung offenerer, nicht von vornherein festliegender Anliegen geeignet sind, erweist sich zum Beispiel in der Einrichtung von »Runden Tischen für mittelständische Unternehmen« oder in Anlaufstellen für Existenzgründer, wie sie sich in einer Reihe von Städten bereits finden. Zwar kommt es in solchen Fällen nicht unbedingt zur sofortigen Erledigung von Anliegen. Dennoch können die betreffenden Einrichtungen aber die Funktion eines »Frontoffice« übernehmen, das Beratungsaufgaben wahrnimmt oder das seinen »Kunden« den Kontakt mit den verschiedenen an einem Vorgang zu beteiligenden Facheinheiten abnimmt und sie dadurch spürbar von Bürokratiekosten entlastet. In allen diesen Fällen wird die Verwaltung durch den Aufbau kundenorientierter Benutzeroberflächen in die Lage versetzt, Bürokratielasten sehr weitgehend zu internalisieren und damit nach außen relativ »unspürbar« werden zu lassen.

Das schon erwähnte Entstehen von Antragskonferenzen oder die ebenfalls schon erwähnte Selbstverpflichtung auf die Einhaltung von Höchstzeiten weist darüber hinaus darauf hin, dass es keineswegs bei der bloßen Glättung der Außenhaut der Verwaltung bleiben muss, sondern dass es Wirkungen von außen nach innen gibt, die auf die Binnenwelt der Verwaltung verändernd einwirken. Die Trennung zwischen Backoffice und Frontoffice trägt, mit anderen Worten, zur Entstehung eines Drucks bei, der – über die Bemühung um die Verminderung der »Spürbarkeit« von Bürokratie hinausreichend – zu einer strukturellen Entbürokratisierung im Sinne verwaltungsinterner Vereinfachungen führt.

Entbürokratisierungsansätze, die auf der Einrichtung von One-Stop-Agencies, Anlauf- und Clearingstellen etc. aufbauen, lassen sich aber von der Ebene einzelner Verwaltungen auch auf ganze Gruppen von Verwaltungen ausdehnen. So lassen sich Dokumentations- und Meldepflichten, bei denen Unternehmen nach verschiedenen Richtungen hin immer wieder dieselben Daten mitteilen müssen, unter der Voraussetzung stark vereinfachen, dass eine Standardisierung des Datenformats und der verwendeten Formulare stattfindet. Die Datenübergabe kann dann gegebenenfalls an eine einzige Stelle erfolgen, welche die Weitergabe an die übrigen Beteiligten übernimmt und somit gewissermaßen als »Bürgeramt« operiert. Ähnliches gilt zum Beispiel für Zulassungsverfahren, an denen verschiedene Stellen zu beteiligen sind. Auch hier können die Funktionen der Entgegennahme von Anträgen und der verwaltungsinternen Weitergabe von Anträgen von einer einzigen Anlaufstelle, also von einem Quasi-Bürgeramt übernommen werden. Auch die vielfältigen Anforderungen bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen lassen sich dadurch stark reduzieren und vereinfachen, dass einer der Sozialversicherungsträger den Einzug für alle übrigen übernimmt, oder dass diesbezüglich eine gegenseitige Vertretung stattfindet. Eine weitere Möglichkeit, Verwaltungsleistungen durch eine die einzelnen Behördenbereiche überschreitende Bündelung transparenter und leichter zugänglich zu gestalten, kann zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass die Ausschreibung, möglicherweise aber auch die Vergabe öffentlicher Aufträge, die zurzeit noch in den Händen der einzelnen Kommunen und staatlichen Fachbehörden liegt, einer gemeinsamen Auftragsbörse übertragen wird. Ein Arbeitszirkel, der sich mit dieser Frage beschäftigt, wurde bei der bereits erwähnten Regionalkonferenz »Wirtschaft trifft Verwaltung« der Metropolregion Rhein-Neckar konstituiert.

Vielfältige Entbürokratisierungsansätze ähnlicher Natur bieten sich im Bereich der Informationsbereitstellung an. So gibt es bereits gute Beispiele für eine die kommunalen Grenzen überschreitende zentrale Information potenzieller Investoren über verfügbare Gewerbeflächen. In der Region Rhein-Neckar gibt es zu diesem Zweck bereits seit einiger Zeit ein Gewerbe-Immobilienportal mit dem Namen »Standortkommunikationssystem« (SKS). Die Städte Ulm und Neu-Ulm haben einen zusätzlichen Schritt unternommen, den die Region Rhein-Neckar bisher noch nicht geschafft hat, indem sie darüber hinaus ein gemeinsames Immobilienmanagement aufgebaut haben. Es gibt aber auch bereits gute Beispiele für interkommunale Informationssysteme, die für die Bevölkerung insgesamt, oder für bestimmte Zielgruppen wie ausländische Fach- und Führungskräfte, einen zentralen Zugang zu lokalen oder einzelbehördlichen Angeboten und Anforderungen ermöglichen. Als ein herausragendes Beispiel kann der von Heinrich Reinermann in Kooperation mit einer interkommunalen Arbeitsgruppe entwickelte und kürzlich freigeschaltete »Verwaltungsdurchklick« der Metropolregion Rhein-Neckar erwähnt werden, der für die gesamte Region leicht zugängliche Informationen zu einer Fülle von Themen zur Verfügung anbietet, wobei eine lückenlose Systematik von Lebenslagen zu Grunde gelegt wird.[5]

Der Einsatz interkommunaler Internetportale führt naturgemäß zu einer starken Erweiterung informatorischer Möglichkeiten. Solche Portale bieten sich für eine Vielzahl von Zwecken an. Allerdings wird – an dieser Stelle sei dies nur in aller Kürze angemerkt – auf absehbare Zeit noch sehr darauf zu achten sein, dass die so genannten »Off-Liner«, das heißt diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die nicht über einen Internetzugang verfügen, nicht von Entbürokratisierungsleistungen abgeschnitten werden. Es wird deshalb in jedem Fall zu überprüfen sein, ob für beabsichtigte integrative Informationsangebote ein Internetportal ausreicht oder ob sich in Verbindung hiermit die Einrichtung eines Call-Centers, oder möglicherweise sogar eines Lotsendienstes, empfiehlt. Man kann sich vorstellen, dass dies zum Beispiel auch und gerade für ausländische Fach- und Führungskräfte sehr hilfreich sein kann, die im Inland eine Arbeit aufnehmen wollen und deren Kommunikationsmöglichkeiten durch mangelnde Sprachkenntnisse eingeschränkt sind.

»Die Entkoppelung der bürgerzugewandten Außenhaut der Verwaltung von der ›Bürokratie‹ gelingt durch die Trennung von ›Back- und Frontoffice‹.«

Erörterung des Themas mit Bezug auf Verwaltungsreformprogramme von Bundesländern

Dass das Bürgeramt ein zentrales Orientierungsmodell und Paradigma für sehr verschiedenartige Ansätze darstellt, Bürokratisierungssachverhalte unspürbar werden zu lassen, lässt sich, wie sich zeigt, an zahlreichen Beispielen verdeutlichen. Ich will nun aber einen Schritt weitergehen und den besonderen Stellenwert ansprechen, welcher dem Paradigma Bürgeramt im Gesamtzusammenhang aktueller Verwaltungsreformprogramme von Bundesländern zukommt. Ich will dabei sehr konkret werden und diese Frage zunächst an das Verwaltungsreformprogramm Baden-Württemberg herantragen, das im Rahmen seiner Zielsetzungen dem Bürokratieabbau einen zentralen Stellenwert beimisst. In einer offiziellen Verlautbarung der Landesregierung heißt es hierzu – und dies klingt sehr dramatisch –, die Bürger und Bürgerinnen würden sich »über ein allgegenwärtiges und eng geschnürtes Korsett staatlicher Reglementierungen und Bürokratie« beschweren und die Verwaltungsreform habe vorrangig den Zweck, hier Abhilfe zu schaffen. Als Königsweg wird eine »Bündelung der zersplitterten Strukturen von Fach- und Sonderbehörden« genannt, wobei die Zielsetzung darin bestehen soll, den Abnehmern von Verwaltungsdienstleistungen »in Bürgerbüros einheitliche Anlaufstellen mit kurzen Wegen«, so genannte »One-Stopp-Agencies«, anzubieten. Es heißt weiter: »So können die Unternehmen und Bürger Zeit und Kosten einsparen. Der für die Kunden der Verwaltung oft undurchsichtige ›Verwaltungsdschungel‹ wird transparent, die Verwaltung wird bürgernäher.«[6]

Sehr viel deutlicher kann es kaum ausgesprochen werden, dass dem Paradigma Bürgeramt eine zentrale Leitbildfunktion für das gesamte Landes-Verwaltungsreformprogramm Baden-Württemberg zugeschrieben wird.

Natürlich muss es interessieren, inwiefern die Bündelung von Fach- und Sonderbehörden, um die es im Kern geht, zur Umsetzung dieses Leitgedankens beitragen soll. Der entscheidende Schritt besteht kon-

5 Siehe www.verwaltungsdurchklick.de.

6 Vgl. Landesregierung Baden-Württemberg: Schlank, stark, bürgernah: Unsere Verwaltung für das 21. Jahrhundert. Thesenpapier der Landesregierung Baden-Württemberg (Internetfundstelle: www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/1899/thesenpapier_zur_verwaltungsreform_17112003.pdf).

kret in der Eingliederung unterer Sonderbehörden in die Regierungspräsidien, wie auch in die Stadt- und Landkreise unter Beibehaltung des dreistufigen Verwaltungsaufbaus. Hierdurch soll, wie es heißt, die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien, der Landratsämter und der Stadtkreise zur Erfüllung staatlicher Aufgaben »wesentlich erweitert und gestärkt« und die »Einräumigkeit der Verwaltung auf der mittleren und unteren Ebene« erreicht werden. Es wird hierin ein »vorzügliches Instrument« gesehen, um neue Herausforderungen zu bewältigen. So werden etwa Landwirtschaft, Forst, Vermessung und Flurneuordnung zu einer großen Flächenverwaltung zusammengefasst, wovon eine »stärkere Vernetzung und Abstimmung, sowie eine Verfahrensbeschleunigung« zu erwarten ist. Ähnlich soll durch die Zusammenfassung der bislang getrennt zuständigen Fachverwaltungen ein verbesserter Verbraucher- und Gesundheitsschutz erreicht werden. Die Integration der bisher selbstständigen Landeswohlfahrtsverbände, der Versorgungsverwaltung und der Schulverwaltung soll »Sozial- und Jugendarbeit aus einer Hand« ermöglichen.

Man geht wohl nicht fehl, wenn man bei der Suche nach Anknüpfungspunkten zum Beispiel an das vorhin genannte Technische Bürgeramt denkt, zu dessen Konstruktionsprinzipien ja ebenfalls die Zusammenfassung von Angeboten verschiedener Fachbereiche gehört. Allerdings fällt auf, dass im Landeskonzept zunächst nicht weiter verdeutlicht wird, wie die Verwaltung der kurzen Wege und Zeiten unter Nutzung des dem Ganzen vorangestellten Konzepts des Bürgerbüros konkret verwirklicht werden soll. Wie schon ausgeführt wurde, gehört hierzu an zentraler Stelle die Unterscheidung und gegenseitige Zuordnung von Backoffices und Frontoffices, über die im Landeskonzept allerdings bisher noch nichts Konkretes ausgesagt wird. Die organisatorische und gegebenenfalls auch räumliche Zusammenführung bisher selbstständiger Sonderbehörden unter einem Behördendach reicht hierzu sicherlich nicht aus. Man braucht hierzu zusätzlich die Einrichtung von Anlaufstellen, in denen im Idealfall alles auf einmal aus einer Hand (oder auch aus wenigen Händen) angeboten wird. Vor allem bei den Landkreisverwaltungen erhebt sich die weitere Frage, ob dies nur an einem einzigen zentralen Ort oder in dezentralisierter Form, so insbesondere unter Nutzung der in den Kommunen bestehenden Bürgerämter, oder auch unter Schaffung zusätzlicher Bürgerämter (oder Service-Center), geschehen soll. Kurz gesagt ergeben sich dann, wenn man die Landes-Verwaltungsreform auf das ihr vorangestellte Paradigma Bürgeramt hin abklopft, eine Reihe sehr konkreter Fragen, die zunächst noch offen bleiben und der Beantwortung harren.

Als ein Kontrastfall zu Baden-Württemberg sollen an zweiter Stelle die erst am 28. Juni 2005 verabschiedeten Leitlinien zur Verwaltungsstrukturreform des Landes Schleswig-Holstein angesprochen werden. Sie stellen insofern einen Kontrastfall dar, als hier der Einsparungsgesichtspunkt mit drastischer Deutlichkeit in den Vordergrund tritt. Das Ziel der Bürgernähe wird zwar noch genannt, bleibt aber abstrakt. Der Kernpunkt, auf den sich alles konzentriert, ist, dass »nicht mehr hinreichend leistungsfähige Kommunalverwaltungen ..... abzubauen oder zusammenzulegen« sind,

»Das Bürgeramtsparadigma lässt sich, mit Modifikationen, unschwer auf komplexere Anliegen übertragen.«

wobei eine Mindestgröße (nach vorliegenden Informationen geht es um acht- bis zehntausend Einwohner) zugrundegelegt werden soll.[7] Alle Städte und Gemeinden, die unterhalb dieser Größenordnung liegen, sollen in Zukunft keine eigenen Verwaltungen mehr haben. Um der Erhaltung des Ehrenamts willen sollen zwar die Gemeindevertretungen bestehen bleiben. Die Verwaltungen sollen jedoch in größeren Städten konzentriert werden, wobei Synergieeffekte – und das heißt konkret: Stelleneinsparungseffekte – so weitgehend wie möglich genutzt werden sollen.

Was auf uns zukommt – Ausblick auf zukünftige Möglichkeiten

Was hier angesprochen wird, ist nicht nur deshalb spektakulär, weil es sich – jedenfalls bisher noch – um ein Programm von ungewohnter Härte handelt. Ich meine vielmehr, dass es sich um einen Vorgang von einer ganz grundsätzlichen Bedeutung handelt, die durch die Tatsache, dass Schleswig-Holstein mit den Leitlinien zur Verwaltungsstrukturreform – gewissermaßen im Schnellverfahren – die in früheren Jahren versäumte Kommunale Gebietsreform nachholen will, keineswegs verkleinert wird. Wir haben, wie ich meine, davon auszugehen, dass das Ressourcen-Sharing, das heißt die gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben über die kommunalen Grenzen hinweg, um das es in Schleswig-Holstein im Kern geht, in den kommenden Jahren angesichts der mit ihm verbundenen sehr beträchtlichen, bisher noch weitestgehend unausgeschöpften Einsparungschancen mit völliger Sicherheit in allen Bundesländern eine enorm zunehmende Rolle spielen wird. Die Frage ist nur, wie dabei vorgegangen wird, wobei dem Paradigma Bürgeramt die Rolle eines sehr zentralen Entscheidungs- und Unterscheidungsgesichtspunkts zukommt.

Im Augenblick scheint dieses Paradigma in Schleswig-Holstein schlechte Karten zu haben, denn bei einer kürzlichen Veranstaltung der hauptamtlichen Bürgermeister und Bürgermeisterinnen Schleswig-Holsteins hieß es dazu schlicht, die Bürger müssten in Zukunft wohl längere Wege in Kauf nehmen, denn das Konsolidierungsziel habe Vorrang.

Es fällt allerdings schwer, sich diesen Weg eines Bundeslandes, so wie er sich jedenfalls im Augenblick abzeichnet, als einen generellen deutschen Weg vorzustellen, denn dies würde heißen, das Paradigma Bürgeramt erst einmal auf Eis zu legen und ohne Not auf unabsehbare Zeit dem Einsparungsziel zu opfern. Ohne Not deshalb, weil dieses Paradigma kein Luxus- oder Schönwetterparadigma ist, sondern nach allem, was wir darüber wissen, Konsolidierungsbemühungen keineswegs im Wege steht. Vielmehr bringt die Einrichtung eines Frontoffice umgekehrt Entlastungen der übrigen Verwaltung von Publikumskontakten mit sich, die an einer Stelle gebündelt werden, so dass in den übrigen Bereichen der Verwaltung für die kontinuierliche sachbezogene Aufgabenbearbeitung mehr Zeit zur Verfügung steht.

Alternativ zu dem gekennzeichneten Weg bietet sich für die in den kommenden Jahren anstehende Fusionierung ganzer kommunaler Verwaltungen oder auch bestimmter Teile von ihnen eine Vorgehensvariante an, die den angestrebten Effizienzgewinn nicht nur mit einer Erhaltung

7 Leitlinien zur künftigen Kommunalstruktur, Beschluss der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 28. Juni 2005 (Internetfundstelle: Landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/M/Information/Kommunales_2C_20Sport/PDF/verwaltungsreform_leitlinien,property=pdf.pdf).

des Ehrenamts, sondern auch mit einer Erhaltung der Bürgernähe der Verwaltung, oder auch mit deren weiterem Ausbau verbindet. Der entscheidende Punkt für die Realisierung dieser Variante lässt sich an der bereits mehrfach in den Mittelpunkt gerückten Trennung von Backoffice und Frontoffice festmachen. Geht man davon aus, dass man einen Ausbau von Frontoffices braucht, wenn man das Ziel einer »spürbaren« Entbürokratisierung der Verwaltung erreichen will, dann ist die logische Folgerung eine differenzierende Behandlung der beiden Ebenen. Während der Backoffice-Bereich nach Gesichtspunkten der Effizienzerhöhung gestaltet werden kann, ohne dass Gesichtspunkte der Bürgernähe intervenieren, gilt für den Frontoffice-Bereich eher das Umgekehrte. Hier wird man der Optimierung der Bürgernähe den Vorrang zu geben haben, wobei Effizienzgesichtspunkte an die zweite Stelle rücken können, wenngleich sie natürlich auch hier eine Rolle spielen müssen.

Dies braucht nicht notwendigerweise zu bedeuten, dass an allen bisherigen Verwaltungsstandorten Bürgerämter installiert werden, wenngleich es nahe liegend ist, in dieser Richtung zu denken, da die räumliche Erreichbarkeit der Verwaltung (im Idealfall die fußläufige Erreichbarkeit) zu den »klassischen« Kriterien der Bürgernähe rechnet. Jedenfalls gilt dies für die »normalen« Bürgerbüros und -ämter für das schnelle Geschäft. Ich selbst gehe davon aus, dass eine weitere Vermehrung dieser »normalen« Bürgerämter erforderlich ist – gerade auch angesichts der Tatsache, dass sich die Verwaltung offenbar anschickt, sich aus der Fläche zurückzuziehen. Ich denke, dass wir als Gegengewicht zu dieser Entwicklung überall Bürgerämter brauchen, die gewissermaßen die Präsenz der Verwaltung in der Fläche sicherstellen. Zwar erscheint es auch mir sehr wünschenswert, dass alle Menschen, die dies können, in Zukunft eine Chance haben werden, möglichst vieles an Verwaltungskontakten über ihren PC abzuwickeln. Die dezentrale physische Präsenz einer gewissermaßen »anfassbaren« Verwaltung wird nichtsdestoweniger wichtig bleiben. Gehen wir von der Dichte der Bürgerämter in einer Stadt wie Heidelberg aus, dann können wir feststellen, dass ein Bürgeramt für jeweils zehn- bis fünfzehntausend Einwohner zur Verfügung steht. Ich denke, dass dies keine schlechte Zahl ist. In kleineren Orten, die unter dieser Größenordnung liegen, so zum Beispiel in den Städten und Gemeinden in Schleswig-Holstein, die jetzt ihre Verwaltung verlieren, sollte es aber dennoch ein Bürgeramt geben, wie ich meine. Jedenfalls sollten alle Möglichkeiten, die es in dieser Richtung unter Berücksichtigung von Effizienzgesichtspunkten gibt, ausgeschöpft werden. Ich meine, man kann sich darüber hinaus auch sehr sinnvoll darüber unterhalten, welche zusätzlichen Aufgaben von »normalen« Bürgerämtern übernommen werden könnten. Es gibt diesbezüglich einen Spielraum, mit dem ich mich aber im Augenblick nicht beschäftigen will. Das ist ein Thema, das sich gesondert abhandeln lässt. Auch über die so genannten »mobilen Bürgerämter« möchte ich mich an dieser Stelle nicht weiter äußern, zumal ich ihnen nicht die Bedeutung zuschreibe, die ihnen mancherorts zugemessen wird.

Für den Augenblick soll die Feststellung im Vordergrund stehen, dass die Forderung nach einer stark dezentralisierten Ausbreitung von Bürgerbüros über die Fläche des Landes hinweg für die spezielleren vorstehend erwähnten Fälle von One-Stop-Agencies, Anlaufstellen und Clearingstellen natürlich keineswegs in gleicher Weise gilt. So kann man sich meines Erachtens durchaus fragen, ob man Anlaufstellen, die der Erleichterung von Baugenehmigungen dienen, in jeder Stadt braucht oder ob es im Prinzip nicht ausreichen würde, innerhalb einer Region ein zentrales Dienstleistungszentrum zu besitzen, das sich dieser Aufgabe widmet. Denkbar wäre allerdings auch, dass sich zum Beispiel diejenigen Einrichtungen, die es heute bereits in Städten wie Heidelberg. Mannheim und Ludwigshafen und in den Landkreisen der Metropolregion Rhein-Neckar gibt, vernetzen, so dass Antragsteller unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zur jeweils nächstgelegenen Einrichtung gehen können, um ihre Anliegen zu erledigen.[8] Da diese Region Teile dreier Bundesländer einschließt, würde dies wahrscheinlich als Nebeneffekt einen heilsamen Druck in Richtung Formular- und Verfahrensvereinheitlichung ausüben, der sich unter Umständen sogar in Richtung einer Vereinheitlichung der Bauordnungen der Länder auswirken könnte, für deren Unterschiedlichkeit es kaum einen sinnvollen Grund gibt.

Auch runde Tische für mittelständische Unternehmer oder Anlaufstellen für Existenzgründer muss es nicht in hoher Dichte über die Fläche verteilt geben. Man kann sich hier kooperative Gemeinschaftslösungen der Verwaltung und der Kammern denken, die ebenfalls von der Region als Bezugsgröße ausgehen, wobei die Frage der Standortwahl auf Grund von Zweckmäßigkeitsüberlegungen entschieden werden kann. Dasselbe gilt zum Beispiel für die bereits einmal erwähnte Auftragsbörse für mittelständische Unternehmer, an deren Vorbereitung die Rhein-Neckar-Region unter Beteiligung von Verwaltungen, Kammern und Einzelunternehmen herangehen will. Beim Gewerbe-Immobilienportal Rhein-Neckar und bei dem Portal »Verwaltungsdurchklick« ist die regionale Lösung bereits realisiert, ohne dass es diesbezüglich Widerstände gegeben hätte, weil die Informationseffekte, die erzielt werden sollen, evidenterweise für alle Beteiligten und Interessierten enorm anwachsen, wenn man solche Einrichtungen nicht in jeder Kommune gesondert, sondern auf der regionalen Ebene und somit den gesamten regionalen Wirtschaftsraum übergreifend aufbaut.

Was ist das Fazit? Die Zukunft der Verwaltung als Bezugspunkt

Als Fazit legt sich in aller Kürze die Feststellung nahe, dass sich die zuletzt aufgeworfenen Fragen letztlich zu der übergeordneten Frage nach einem zukünftigen System von Anlaufstellen zusammenfassen lassen, die dem Modell des Bürgeramtes folgen. Diese Frage führt augenscheinlich zu einem in sich gegliederten Gesamtbild hin, in welchem es verschiedene Ebenen wie auch verschiedene Funktionsbereiche gibt, die sich mit unterschiedlicher Dichte auf die verschiedenen Ebenen verteilen.

Es ist zuzugeben, dass dieses Gesamtbild bisher noch nicht existiert. Im Nebensatz bemerkt besitzt auch die Wissenschaft dieses Gesamtbild noch nicht. Dass dieses Gesamtbild aber benötigt wird und dass seine Entwicklung dringlich ist, wenn das Ziel der möglichsten Unspürbarmachung der Bürokratisierung nicht aus den Augen verloren werden soll, dürfte jedoch unstrittig sein.

Im Übrigen zeigt sich aber, dass die Überlegung, was das Bürgeramt oder -büro als Paradigma einer in dieser Richtung operierenden Entbürokratisierungsbemühung leisten kann, direkt in die Frage nach der Zukunft der Verwaltung hineinführt. Diese Frage ist natürlich eine größere Frage, die im vorliegenden Text nur von Teilbereichen her angegangen werden konnte. Dass den Fragen, die angesprochen wurden, im Rahmen dieser größeren Frage ein wichtiger Stellenwert zukommt, dürfte aber über allen Zweifel erhaben sein.

8 Es sei an dieser Stelle nur angemerkt, dass diese Perspektive im Programm eines integrierten eGovernment-Angebots im Rahmen von »Deutschland-Online« mitenthalten ist.

Die Umstrukturierung der Verwaltung und das New Public Management

von Angel Iglesias Alonso

Der Autor stellt die hinter dem Konzept einer »neuen öffentlichen Verwaltung« stehenden Theorien ausführlich vor und analysiert ihre Handlungsempfehlungen. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass man den verfolgten Zielvorstellungen im Grundsatz zustimmen könne, dass aber im Detail mancherlei Inkompatibilitäten mit Blick auf das Wesen des »Öffentlichen« auffallen.

Einleitung

Die in Spanien und in anderen westlichen Ländern initiierten Programme zur Umstrukturierung der Verwaltung sind vom Paradigma des New Public Management (NPM) geprägt. Dieses Paradigma bildet den Gestaltungsrahmen und gilt als normatives Beispiel für den Kulturwechsel in der öffentlichen Verwaltung; es setzt sich aus einer Reihe von Grundsätzen zusammen, die auf Vorschläge aus unterschiedlichen theoretischen Ansätzen zurückgehen. Es handelt sich also um eine Ansammlung von heterogenen Bestandteilen, die sich wie ein Mosaik zusammensetzen und auf deren Grundlage die Modelle zur »besseren Praxis für die Organisation des öffentlichen Sektors«[1] entwickelt wurden.

Der Hintergrund und die Rechtfertigung für die Vorschläge des NPM sind die immer knapper werdenden Ressourcen der öffentlichen Verwaltungen und die gleichzeitige Überlastung mit Problemen, die diese zu lösen hat. Ein weiterer Grund liegt in einer neuen Verwaltungstheorie und -praxis, die durch internationale Unternehmensberatungsfirmen und durch die OECD verbreitet wird, die in ihrer Stellung als Panoptikum ein neutrales und gleichzeitig global anwendbares Modell der Verwaltung verbreiten, unter dem Verweis darauf, dass das Modell auf eine funktionale Realität anwendbar sein muss. Die Ausbreitung des NPM, die in den westlichen Verwaltungsapparaten durch institutionelle Übertragung stattfindet und einem sprichwörtlichen Paradigmenwechsel entspricht, ist auch auf die Ähnlichkeit der allerorts auftretenden Probleme zurückzuführen.



Dr. Angel Iglesias Alonso ist Professor Titular an der Rechts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rey Juan Carlos, Madrid.

Das NPM ist also in den Reformstrategien der öffentlichen Verwaltung in allen fortgeschrittenen Staaten vorhanden und erfasst dort Sachgebiete wie Personalwesen (Löhne, Fortbildung und Personalentwicklung, Führung, Qualifikation u.a.), Organisation (horizontale Hierarchiestrukturen, projektbezogene Arbeitsorganisation, Bürgerbüros), Verfahrensweisen und öffentlicher Haushalt (Haushaltspläne, Buchführung, globale Haushalte) mit Begriffen, die bereits einen ganzen Fachjargon bilden (»outsourcing«, »benchmarking«, »downsizing«, »reengineering«, »reinventing« u.a.). Rund um diese Begriffe wurde eine ganze Reihe von Maximen herausgebildet, aus denen sich das neue Verwaltungsmodell zusammensetzt, und die nun durch einige Zentralregierungen und deren Think-Tanks (Analyse- und Entwicklungskammern) verbreitet werden. Diese Vertreter lassen das credo verbreiten, dass die Probleme der Verwaltungsorganisationen mit den Erfahrungen und Konzepten der Privatwirtschaft sowie mit der neuesten Wirtschaftstheorie zu lösen seien.

Über die Neuheit und die Neutralität des NPM

Die Neue Öffentliche Verwaltung (NÖVW) stellt sich selbst als die Alternative zum klassischen Weber'schen Modell dar und versucht, im verwaltungspolitischen Milieu einen Diskurs zu legitimieren, der die Frage der Verwaltungsmodernisierung auf eine Frage der Effizienz reduziert. Auch im akademischen Bereich hat das NPM als neues und von den Weberschen Prinzipien entferntes Paradigma Eingang in die Verwaltungswissenschaften gefunden.[2]

Die Rezepte des NPM-Doktrin hinsichtlich der Effizienzsteigerung der Verwaltung sind allerdings nicht neu, sie finden sich bereits in den Vorschlägen von Wilson wieder[3], der die Einführung einer Figur des Verwalters auf örtlicher Ebene forderte, womit er damals versuchte, die Praktiken des »spoils system« zu beenden. Die Sorge um die Wirksamkeit und die Effizienz des Verwaltungshandelns findet sich auch in den Vorschlägen der Fabianer und in der ersten Kameralistik[4] wieder. Außerdem sind einige Züge des NPM ursprünglich auf die Taylorschen Konzepte zurückzuführen: Eine operative Instanz unterliegt den Weisungen einer führenden Instanz. Der Unterschied der jetzigen Doktrin zum klassischen Taylorismus ist, dass die operative Instanz keine detaillierten Weisungen erhält. In jedem Fall ist nicht der Appell an die Effizienz das eigentlich Neuerliche (dieser Punkt war stets im Reformdiskurs der Verwaltungsorganisationen vorhanden), sondern das ideologische Klima des Kontextes, aus dem es stammt und von dem es in der Form moduliert wird, dass alte Konzepte wieder aufgenommen und in Form komplexer Formulierungen neu vorgetragen werden, wobei sie als Universallösungen angepriesen werden.

Wie eben schon erwähnt ist das Hauptziel des NPM die Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltungen. Dennoch gibt es keinen empirischen Nachweis dafür, dass dieses Ziel erreicht worden wäre[5], denn dort, wo das NPM eingeführt wurde, wurde noch kein

1 Naschold, 1995.
2 Barzelay, 1992; Hood, 1991.
3 Wilson, 1956.
4 Hood und Jackson, 1991.
5 Hood, 1991.

Verwaltung und Management 12. Jg. (2006), Heft 1, S. 14-23

Ursache-Wirkung-Zusammenhang nachgewiesen. Die Konzentration auf das Verhältnis Kosten-Effizienz beantwortet noch nicht die erste und eigentlich wesentliche Frage der öffentlichen Verwaltung: die nach der sachlichen Verwendung der öffentlichen Mittel und die Auswirkungen der Verteilung.

Tatsache ist, dass das NPM sich als ein politisch neutrales Instrument darstellt, das jede politische Zielstellung zu befriedigen in der Lage ist, indem es das Verhältnis Bürger-Verwaltung nach Kriterien interpretiert, die einer Handelsbeziehung ähnlich sind: Der Bürger wird als Kunde neuverstanden, und es werden die Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltung nach dem Vorbild eines betriebswirtschaftlichen Unternehmens neugeordnet sowie betriebswirtschaftliche Techniken eingeführt. Durch Entbürokratisierung und Verwirtschaftlichung der öffentlichen Verwaltungen ähnelt die Regierung immer mehr einem Verwaltungsrat. Die Kompetenzen zwischen politischer Führung und Verwaltung werden klar voneinander getrennt, wobei offensichtliche Phänomene wie die Bürokratisierung der Politik und die Politisierung der Verwaltung aufgelöst werden.[6] Allerdings wird übersehen, dass öffentliche Verwaltungen Produzenten von Dienstleistungen und Gütern zur Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse sind und dass die Produktion so in den politischen Prozess eingebunden ist (Policy-Model), dass ihre Ergebnisse sowohl politisch als auch sozial akzeptabel sein müssen. In demokratischen Systemen ist die Ausformulierung und die Umsetzung von öffentlicher Politik untrennbar miteinander verbunden, ihre Ziele sind oft nicht klar und unbestritten; sie sind diffus, unstabil und in den sozialen Konflikt eingebettet und lassen sich daher nicht mit einem einfachen Instrumentarium umsetzen. Die Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung lässt sich nur mit komplexeren Mitteln regeln und verwalten als die Doktrin der Trennung vermuten lässt. Sie verwendet ein reduktionistisches Konzept des Systems von Politik und Verwaltung. All dies bedeutet, dass die theoretischen Annahmen, auf welche sich die NÖVW gründet, wesentliche Aspekte außer Acht lässt, die der Spezifizität der öffentlichen Verwaltung inhärent sind.[7]

Vorher lehnte sich der Diskurs des NPM stark an die Rethorik der Dienstleistungsgesellschaften (also die Rhetorik der Wirtschaft, des Marktes, der Kundschaft u.s.w.) an. Dabei wird übersehen, dass in systemischen Begriffen formuliert, die Haupteigenschaft von modernen Gesellschaften ihre funktionale Differenzierung und Zergliederung in selbstständige Subsysteme und Aktionssphären ist und die Rationalisierung dieser Bereiche unter ihre eigenen selbstreferenten Prinzipien: das wirtschaftliche System unter die Prinzipien des Marktes, Privateigentum, Wettbewerb und das politische und Verwaltungssystem unter die Prinzipien der Gesetzesmäßigkeit, der Hierarchie und öffentlicher Zweckmäßigkeit. Demzufolge lassen sich die Unterschiede beider Sphären nicht verwischen.[8] Andererseits hat die Koordination und Integration einer differenzierten und fragmentierten Verwaltung stattzufinden über die demokratische Verantwortung und die politische Kontrolle, ohne dabei die Probleme der demokratischen Kontrolle und der Gesetzesmäßigkeit zu übersehen. Es erscheint zweifelhaft, dass Grundsätze wie »let the managers manage« oder »empowerment of employees« die Rechtssicherheit garantieren könnten. Im Übrigen dürfen auch die institutionellen Grenzen und die sozialen und kulturellen Voraussetzungen eines jeden Landes nicht übersehen werden und, innerhalb derselben, die Pluralisierung der Organisationsformen der öffentlichen Verwaltungen, da der öffentliche Sektor organisatorisch differenziert ist und die unterschiedlichen Strukturen und Besonderheiten in unterschiedlichen Situationen unterschiedliche Verwaltungsinstrumente bedürfen. Andererseits ist gerade die Transparenz eine der Haupteigenschaften der Demokratie, denn Innovation ohne Transparenz verdient diesen Namen nicht. In der kontinentalen Verwaltungskultur sind die Konzepte Demokratie und Rechtsstaat eng mit hierarchischer Integration und Legalitätskontrolle verbunden, so dass die Defizite in der Transparenz und Gesetzmäßigkeit nicht zu mehr Effizienz führen, sondern das Gegenteil bewirken.

Das Aufkommen der Prozesse zur Verwaltungsmodernisierung unter dem Kennzeichen des NPM findet in Industriestaaten mit einem wirtschaftlichen, politischen und sozialen Kontext statt, in dem seit Beginn der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts das öffentliche Handeln in Frage gestellt wird. In diesen Ländern kam es immer wieder vor, dass angesichts von Wirtschaftskrisen, die heute global sind, die öffentlichen Haushalte gekürzt wurden. Das bedeutet, dass es auf lange Sicht nicht möglich ist, auf die wachsende Nachfrage der Bürger durch immer mehr Finanzmittel zu antworten. Ein zweiter, wirtschaftlicher Aspekt ist, dass das laufende Globalisierungsmodell eine Verbesserung des Faktors Standort fordert, um Investitionen anzulocken. Die öffentlichen Verwaltungen werden in diesem Zusammenhang als Teil der Infrastrukutur betrachtet, der Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Drittens ist der politische Rückhalt für Verwaltungsaufbau rückläufig, der ja eine Zunahme der Bürokratie bedeuten würde. Allgemein hat letztere an Glaubwürdigkeit verloren, während eine Politik, die den Steuerabbau begünstigt, immer populärer wird. Diese Erscheinungen sind das Ergebnis eines sozialen Wandels und ein Zeichen unserer Zeit, in der das Bedürfnis nach einer homogenen Versorgung durch den Staat und die Erwartung von Sicherheit an diesen[9] zurückgeht. Diese Punkte sind für eine soziale Mittelschicht, die immer heterogener, fragmentierter und in zunehmendem Maße durch die Konsumkultur geprägt ist, die sie für Steuererhöhungen besonders empfindlich sein lässt und die dem Uniformismus der öffentlichen Politik immer kritischer gegenübersteht, weniger attraktiv, wenngleich im Falle Spaniens sicherlich von einer Ausnahme zu reden ist, da das Land großen Nachholbedarf beim Aufbau des Wohlstandsstaates hat. Viertens finden große Werteverschiebungen statt: Die zunehmende Lockerung der sozialen Bindungen und eine Tendenz zur Individualisierung und Vielfältigkeit führen auch zu einer Diversifizierung der Erwartungen an die öffentlichen Verwaltungen, was bei den großen Verwaltungsapparaten zu einer Vergrößerung der Kluft zwischen den Leistungsanforderungen an diese und deren Fähigkeit, die Anforderungen zu erfüllen, führt.

»Die Ausbreitung des NPM in den westlichen Verwaltungsapparaten entspricht einem sprichwörtlichen Paradigmenwechsel.«

6 Baena, 1999 und 2000.
7 Baena, 2000.
8 König, 1999.
9 Bañón, 1993.

Die theoretischen Bezugspunkte der Neuen Öffentlichen Verwaltung

Das NPM macht eine Synthese aus den Gedanken und Empfehlungen einer Gruppe von Theorien, die einerseits das Ziel haben, den Vorrang der Politik über die Bürokratie wiederherzustellen, aber gleichzeitig das Verhalten der Bürokratie zu verändern versuchen. Das NPM schlägt an erster Stelle eine Rationalisierung »nach außen« vor, so dass neu überdacht wird, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll und wie er seine Produkte und Dienste »herstellen« soll, in Anbetracht der Tatsache, dass die Politik wie ein Markt betrachtet wird und man die diversen politischen Agenten wie Interessenparteien wahrnimmt, die bestimmten Spielregeln unterliegen: Die Theorien des Public Choice und die der Neuen Institutionellen Okonomie liefern die analytischen Elemente, um quasi-marktwirtschaftliche Bedingungen zu schaffen, auf die sich die Reformvorschläge stützen.

»Der Stein des Anstoßes für die ökonomisierende Perspektive des NPM ist kein anderer als die fortwährende Finanzkrise des Staates.«

Die Theorien der Rationalen Wahl

Diese Strömungen unterstützen eine Modernisierungspolitik der öffentlichen Verwaltungen, die dem von Hayek (1994)[10] und Nozick (1988) angepriesenen schlanken Staat entsprechen. Sie befürworten eine drastische Reduzierung der öffentlichen Aktivität mit der Begründung, diese seien nichts anderes als der praktische Ausdruck einer monopolistischen Herrschaftsausübung. Die Rationale Wahl verfolgt das Ziel, das Wahlverhalten in den politischen Organisationen und in all jenen Verwaltungsstrukturen zu erklären, die als nicht gewinnorientierte Organisationen gelten. Mit der Methodologie der Mikroökonomie wird von einer rational handelnden Person ausgegangen, die ihren individuellen Nutzen unter Berücksichtigung ihrer Vorlieben zu maximieren trachtet. Es wird von einem rechnenden und perfekt informierten Individuum ausgegangen, wobei die sog. »Fehler des Marktes« außer Acht gelassen werden und der perfekte Wettbewerb vorausgesetzt wird.[11] Die Unterschiede zwischen den individuellen Vorlieben würden durch kollektive Entscheidungen gelöst werden, welche die Daseinsberechtigung für die öffentlichen Institutionen sein würden. Nichtsdestotroz sind für die Produktion und Verteilung der privaten und öffentlichen Güter marktwirtschaftliche Kriterien anzuwenden, die sich an der Effektivität und der Kosten-Nutzen-Relation orientieren.

Es wird unter der Annahme, das menschliche Verhalten sei egoistisch, was in einem marktwirtschaftlichen Kontext ebenso zu Tage treten würde wie in einem politischen, ein eher pessimistisches Bild des »politischen Marktes« gezeichnet. Ein Bild eines imperfekten Marktes, der von den Interessen der Politiker, Bürokraten und Einflussgruppen dominiert wird und mit körperschaftlichen Strukturen, die die persönlichen Vorlieben der Bürger nicht berücksichtigen. Eine weitere Voraussetzung der Theorien der Rationalen Wahl ist, dass ein System umso effizienter ist, als es eine horizontale und vertikale Segmentierung aufweist und Wettbewerbsbedingungen unterliegt. Um den imperfekten politischen Markt zu verbessern, wird in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, welche Funktionen in der staatlichen Verantwortung liegen sollen.[12]

Hier knüpft ein Teilaspekt der Theorien der Rationalen Wahl an, der eine ökonomische Theorie der Bürokratie entwickelt. Er geht davon aus, das die öffentlichen Bediensteten nicht unbedingt im Interesse des Allgemeinwohls tätig werden, sondern Eigeninteressen verfolgen. Dies bedeutet automatisch eine Kritik des maximierenden Verwaltungshandelns der bürokratischen Pathologien[13], die sich aus dem Größenwahn des Leviathans ergeben, der, angetrieben durch die Eigeninteressen der Bürokraten selbst, welche nur danach trachten, das Budget ihrer Abteilung zu vergrößern, nicht aufhört zu wachsen. Wendet man darauf das Gesetz des Angebots und der Nachfrage an, so wäre nur für den Fall eines autoritären Regimes zu erwarten, dass die Bürokraten dem Allgemeininteresse dienen. In allen anderen Fällen würden Sie nur ihre Eigeninteressen verfolgen.

Die Rationale Wahl kommt zum Ergebnis, dass die Bürokraten zu viel Macht haben und dass es in den politischen Institutionen und öffentlichen Organisationen keinen wirklichen Anreiz gibt, das Allgemeininteresse zu vertreten. Eher das Gegenteil sei der Fall, da die Bürokraten danach streben, den Haushalt zu erhöhen, denn die Logik ihres Besoldungssystems (Sold, berufliche Entwicklung, Einfluss, etc.) erfordert es so. Im Endeffekt ist festzustellen, dass die Struktur der großen bürokratischen Apparate für die Bürokratenschaft eher Anreize beinhaltet, den öffentlichen Haushalt zu erhöhen, und demgegenüber wenig Anreize, damit die öffentlichen Führungskräfte die Effizienzsteigerung im Sinne von Güterproduktion und Dienstleistungen für die Bürger suchen.[14] Das Handeln der öffentlichen Verwaltungen orientiert sich im Sinne der Hersteller und Phänomene wie die Überregulierung, Spezialisierung und die Fernhaltung der Bürger sind nichts anderes als Ausdruck der Interessen der Bürokratie, die sich selbst zum Monopol erhebt, so dass die Verwaltung ohne Wettbewerb funktionieren kann und nicht auf Aspekte wie Produktqualität oder Kosten achten muss. Aus diesen strukturellen Gründen ist die politische Führung gar nicht dazu in der Lage, den bürokratischen Apparat zu leiten (die Bürokraten selbst kontrollieren ihren Bereich).

Bei den Theorien der Rationalen Wahl sind vor allem die Vorschläge von Ostrom zu erwähnen, der fordert, die Verwaltung im Dienste des Bürgers zu erneuern, wobei er den Bürger in erster Linie als Konsumenten von öffentlichen Produkten und Dienstleistungen versteht. Er betont dabei, dass in dezentralisierten politischen und Verwaltungssystemen die öffentliche Politik das Ergebnis von Verhandlungsprozessen inner- und unterhalb der öffentlichen Körperschaften ist, und Ähnlichkeiten mit jenen der Marktwirtschaft aufweist.[15] Deswegen vertritt er die Ansicht, dass das Koordinierungsmodell zwischen den Organisationen nicht hierarchisch-bürokratisch sein darf, sondern marktwirtschaftlich (auf Verhandlungen basierend). Dezentralisierung ist somit nichts anderes als die Schaffung interner Märkte.[16] In diesem Modell kann die Versorgung mit öffentlichen Gü-

10 Zustand des Minimums zur Aufrechterhaltung des Gesetzes, der Ordnung, der Verteidigungsfähigkeit und der überlieferten Werte. Für Hayek (Hayek, 1994) stellt sich die Hauptaufgabe der Regierung als die Sicherstellung des reibungslosen Funktionierens der Güterproduktion und Dienstleistungen dar, wobei sich der Staat selbst von diesen Aktivitätsbereichen fernhält.

11 Klages und Löffler, 1998.

12 Downs, 1964; Niskanen, 1971; Tullock, 1965; Olson, 1985.

13 Niskanen, 1973 und 1975.

14 Tullock, 1965, Niskanen, 1971, 1973.

15 Ostrom, 1974.

16 Ostrom and Ostrom, 1987.

tern und Dienstleistungen sowohl von Körperschaften des öffentlichen Rechts als auch von privatwirtschaftlichen Subjekten stattfinden.

Ostrom geht von folgenden Voraussetzungen aus:

- Die Grundlage der Analyse ist das Individuum.
- Individuen handeln nach Maßgabe ihres Eigeninteresses, sie haben Vorlieben, die ihre Entscheidungsfindung beeinflussen.
- Individuen sind rationale Wesen, die in der Lage sind, Alternativen abzuwägen und danach streben, ihren Nutzen zu optimieren, indem sie den dazu geeigneten Strategien nachgehen.

Diesem Gedankengang folgend schlägt Ostrom die analytische Trennung in die Einheiten Produktion kollektiver Güter und kollektiver Konsum vor. Später, in den neunziger Jahren, verbreiten Osborne und Gaebler (The Reinvention of Government) die Thesen Ostroms, die dieser in den sechziger Jahren predigte, populärwissenschaftlich, was einherging mit Studien der Rand Corporation (PERT, etc.) zur Optimierung der öffentlichen Einrichtungen.

Welches Modell der öffentlichen Verwaltung vertreten die Theorien des Public Choice? Zunächst einmal und von einem Dogmatismus ausgehend, der die Trennung zwischen Politik und Verwaltung vorschreibt, vertreten sie ein mechanistisches Konzept der öffentlichen Verwaltung, in welcher ökonomische Aspekte als Regulierungsinstrumente für die öffentlichen Organe vorherrschen. Wettbewerb, Markt und Privatisierung werden zu Schlüsselelementen, um die Leistung des öffentlichen Bereichs zu steigern. Der Privatsektor und die Marktmechanismen werden als Lösung der Probleme angesehen, wobei der öffentliche Sektor gleichzeitig als in letzter Instanz zuständig angesehen wird, um mit kurzfristigen Programmen mögliche Marktfehler zu korrigieren. Der Vorschlag, der sich aus dieser Analyse ergibt, ist die drastische Reduzierung der öffentlichen Aufgaben. Die Theorien der Rationalen Wahl stellen sich also hinter die Deregulierung, die Bürgerbeteiligung (allerdings in eingeschränkter Form, nämlich in einer Weise, die sich aus der Wahrnehmung des Bürgers als Kunden ergibt) und die Dezentralisierung der Verantwortung. Wegen der irrationalen Verhaltensweise der Bürokraten wird eine größere Kontrolle der Staatsverwalter durch die gewählten Ämter gefordert. Im organisatorischen Bereich wird die Bildung kleinerer Verwaltungseinheiten und das Ende der großen bürokratischen Apparate gefordert. Dabei werden modulare Strukturen besonders befürwortet und die Umstrukturierung der öffentlichen Organisationen durch die Integration der Verwaltungsabläufe in kleinere Einheiten, die Entscheidungskompetenz und Verantwortung für ihre Ergebnisse haben. Die Koordinierung und Führung dieser Module ist nicht hierarchisch, sondern ergebnisorientiert.

Die Rechtfertigung für Dezentralisierung, horizontale hierarchische Strukturen, sowie Ordnung in Modulen ist die starkere Orientierung an Prozessen, die Aufgabe der klassischen funktionalen Teilung: Planungswesen, Personal, etc. um eine bessere Dienstleistung an die Bürger-Kunden bzw. an interne Kunden möglich zu machen. Die Folge der Anpassung der Verwaltungsabläufe an die Kunden ist eine notwendige Integration der Aktivitäten (alle Aktivitäten, die zur Herstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung führen, müssen in eine organisatorische Einheit eingebettet sein, um Kommunikations- und Fragmentierungsprobleme zu verhindern). Letztes Ziel ist es, kleinere Organisationen zu schaffen, die besser steuerbar sind und innerhalb derer ein höherer Verantwortungsgrad herrscht. Die hierdurch eingeführten Kontrollmechanismen sind denen des Marktes nicht unähnlich und gliedern sich rund um Begriffe wie Total Quality Management oder Reengineering der Abläufe, welche aus dem Privatsektor stammen. Gerade im Privatsektor sind modulare Organisationselemente häufiger vorzufinden, ebenso wie die Dezentralisierung und flachere Hierarchien auf allen Organisationsebenen: Auf der obersten Ebene treffen wir Holding-Strukturen an, auf mittlerer Ebene kann man Prozessstrukturen und Hierarchieverflachung beobachten, und auf operativer Ebene werden halbautonome und selbstorganiserte Arbeitsgruppen geschaffen. Auf eben diesen drei Ebenen gibt es auch entsprechende Vorschläge für den öffentlichen Sektor: In den angelsächsischen Ländern schlägt sich die Dezentralisierung in den sog. agencies nieder, welche den Aufgaben nachgehen, die ehedem von den Ministerien wargenommen wurden. Jede agency ist für ihre Kosten und Leistungen selbst verantwortlich, operiert mit eigenem Budget und führt ein selbstständiges Personalwesen; auf mittlerer Ebene konzentrieren sich die Spezialfunktionen; auf kleinster Ebene schliesslich wird die Arbeit in Gruppen und an Projekten gefördert. Man kann also im Ergebnis von einer Tendenz sprechen, Organisationseinheiten zu schaffen, deren Ziele durch den Bürger identifiziert werden können und die für weniger Hierarchie, mehr hierarchische Grundebenen mit mehr Kontrolle und für eine stärker projektorientierte Arbeitswahrnehmung stehen.

Es gäbe wenig an diesen Vorschlägen auszusetzen, wenn nicht die Schlüsselfrage zu klären wäre, ob diese Optionen über das rein Dogmatische hinausgehen können. Man muss an dieser Stelle betonen, dass im öffentlichen Sektor Entwurfs- und Implementierungsschwierigkeiten auftreten, was an folgenden Erfordernissen liegt:

»Die Theorien hinter NPM liefern wenig Vorschläge, die über das Unstrittige, rein Dogmatische hinausgingen.«

- die politische Verantwortlichkeit und die demokratische Kontrolle der Verwaltung zu erhalten
- den Vorrang der Rechtssicherheit zu garantieren und
- den Grundsatz der Gleichbehandlung zu bewahren.

So kann zum Beispiel Dezentralisierung die Flexibilität und die Motivation steigern, aber auch die legitime demokratische Kontrolle der politischen Ämter schmälern. Aus eben diesem Grund findet durch die Dezentralisierung eine Machtverschiebung zu Gunsten der Bürokratie und zum Nachteil der politischen Ämter und der Bürger statt, es wächst das Risiko des so genannten Klientelismus. Man kann in den heutigen Gesellschaften nicht außer Acht lassen, insbesondere nicht in Staaten mit mehreren Ebenen der Regierung und der Verwaltung, dass sich diese aus einem Netz von Organisationen zusammensetzen, die insgesamt eine »Multibürokratie« bilden, die nicht hierarchisch organisiert ist, sondern auf Verhandlungsbasis funktioniert (Beziehungsgeflechte innerhalb der Regierung und der Verwaltung). Und was die Struktur der öffentlichen Hand angeht, so ist die Einführung von stärker horizontalen Hierarchiestrukturen mit Sicherheit eine Gefahr für die Karriereerwartungen vieler öffentlicher Angestellter, was natürlich zu enormen Widerstand führt. Die Vergabe von Unteraufträgen und die indirekte Leistung sind als die Idealform für die Leistung öffentlicher Dienste ebenso fraglich.

Nach den Voraussetzungen der Rationalen Wahl benötigen die öffentlichen Organisationen strukturelle und instituionelle Veränderungen, um sich an wirksame Abläufe bei der Produktion öffentlicher Dienstleistungen anzupassen. Dabei betrachtet man die öffentlichen Verwaltungen als Körperschaften, deren alleinige Funktion darin besteht, Dienstleistungen an die Bürger zu erbringen (service providing function). Betrachtet man das Modell der Rationalen Wahl aber analytisch und konzeptionell, ist zu bemerken das dieser Entwurf die funktionelle Bedeutung des Politisch-verwaltungsmäßigen völlig außer Acht lässt, indem es die Verwaltung auf diese bloße ökonomistische Interpretation reduziert. Im Übrigen hält die Hypothese der Ineffizienz der öffentlichen Verwaltungen und das durch den Markt zu erzielende Effizienzoptimum einer empirischen Überprüfung nicht stand, da ebenso die Privatwirtschaft Schwächen und Fehler aufweist, die dem öffentlichen Bereich vorgeworfen werden. Es ist zum Beispiel nicht unüblich, dass Gesellschaften ihre eigenen Interessen jenen ihrer Kunden/Konsumenten vorziehen (welche hiergegen, dies sei nur beiläufig erwähnt, wiederum durch die öffentliche Intervention geschützt werden müssen).[17] Der Markt stellt nicht eine sozial optimale Versorgung sicher. Selbst die Wirtschaftstheoretiker geben zu, dass auf den Märkten nur selten der perfekte Wettbewerb herrscht, der für Gleichgewicht im Sinne des Pareto-Optimums sorgt. Und die drastische Trennung zwischen Politik und Verwaltung, welche diesseits vertreten wird, ist im geringsten Fall ideologisch.

Wie alle Theorien, die sich auf Nutzenrechnung stützen, weisen auch die Theorien der Rationalen Wahl große Reduktionismen auf, welche das Angebot unter dem Einfluss von institutionellen Vorurteilen interpretieren (egoistische Verhaltensweise der Bürokraten und ihrer Kunden). Letztendlich wird das politische Wesen der Institutionen verkannt, welche die Marktwirtschaft tragen. Schlussendlich ist die Marktwirtschaft nichts anderes als ein Konstrukt, welches sich auf politische Werte und auf Entscheidungen stützt, wie die Möglichkeiten und Wünsche des Einzelnen mit jenen der Allgemeinheit am besten zu vereinbaren sind. Die Annahme, der Markt sei neutral und eine Naturordnung, verdeckt die politischen Entscheidungen die in den Institutionen getroffen werden, welche über den Markt bestimmen und die nicht aus einem rein mechanistischen Blickwinkel heraus betrachtet werden können, ohne das in ihnen ebenso liegende politische Wesen zu verkennen.

Die funktionalistische Betrachtung und die systemische Formulierung.

Diese Betrachtungen sehen die entwickelten Gesellschaften als funktional differenziert und stellen dabei auf die hohen Spezialisierungsebenen ab. Das politische und Verwaltungssystem stellt sich für diesen Blickwinkel nur als ein Untersystem neben mehreren anderen dar, die in das Gesellschaftssystem eingebettet sind und das die ihm eigenen Funktionen ausübt.

Der Systemtheorie zufolge sind Organisationen selbstbezogene, also selbstreferente Systeme, die ihrer eigenen Logik folgen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die selbstbezogene Logik geht von zwei Prämissen aus: Erstens, die Organisationen tendieren dazu, ihre eigene Welt zu erhalten und reagieren zum Selbstzweck; zweitens, die organisierenden Systeme richten ihre Aufmerksamkeit nur auf einen Teil des Gesamtsystems (zum Beispiel die Mitarbeiter in einer Körperschaft für Verkehrsordnung kümmern sich eher um logistische Fragen des Verkehrs als um ökologische Aspekte). Das heißt, dass die selbst-referenten Systeme ihre Aufmerksamkeit auf einen beschränkten Teil der Gesellschaft konzentrieren und sich dabei ihrer konstanten Routineabläufe und Regeln bedienen.

»Die Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung lässt sich nur mit komplexeren Mitteln regeln und verwalten als die Doktrin der Trennung vermuten lässt.«

Im Rahmen der Systemtheorie werden die öffentlichen Verwaltungen als Untersysteme des politischen Systems angesehen, als selbstbezogene Subsysteme, die ihre Identität reflexiv ableiten und ihre eigenen codi und Regulierungsmuster schaffen. Man hat ihnen die Aufgabe übertragen, Entscheidungen des Kollektivs auszuführen, wozu sie auf andere Subsysteme zurückgreifen müssen, zum Beispiel durch Finanzmittel, Rechtsmittel, durch Information, etc. Obwohl Selbstbezogenheit bedeutet, dass kein System andere Systeme überwachen und noch weniger steuern kann, lässt sich im Modell des Wohlstandsstaats, der sich ab der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts in den westlichen Ländern entwickelt hat, ein zunehmender »Kolonisierungsprozess« in Form des Verwaltungsinterventionismus innerhalb der Subsysteme beobachten. Das heißt, andere Subsysteme sind abhängig vom Verwaltungsapparat geworden. Dieser »Kolonisierungsvorgang« wird durch die fehlende Differenzierung in der Zivilgesellschaft möglich, was dazu geführt hat, dass die Verwaltung an Kontrolle gewonnen hat. Es ist gerade die Abwesenheit von Differenzierung, worauf sich jenes bürokratische Modell aufbaut, in welchem sich die Verwaltungsorganisationen als Systeme aus der Umgebung alles nehmen, was sie für die Ausübung ihrer Tätigkeit brauchen.[18] Die Zunahme an Differenzierung führt zu einem progressiven Prozess von Autonomisierung der Subsysteme und dort zu einer größeren Komplexität und zu größeren Kommunikationsbedürfnissen. Die Differenzierung der Subsysteme und ihrer Kommunikationsmittel (Geld im Wirtschaftssystem, Macht im politischen System etc.) werden zunehmend unvereinbar, und die wachsende Differenzierung schafft Koordinationsprobleme – daher die Schwierigkeit der öffentlichen Verwaltungen, die Kluft zwischen Koordinierungsbedarf und Koordinierungskapazität zu überbrücken. In diesem Zusammenhang erscheint die Modernisierung als eine Notwendigkeit, die sich sowohl aus Vorgängen der Selbstbeobachtung des Verwaltungssystems ableitet als auch aus der unvermeidlichen Interaktion mit den Vorgängen, die im Umfeld der Verwaltung stattfinden. Hauptsächlich wird sie jedoch von außen induziert (strukturelle Anpassung). Mit anderen Worten ist die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen nach der systemischen Interpretation ein ständiger prekärer Stabilisierungsmechanismus, der es ermöglicht, die eigene Selbstbezogenheit mit jener der anderen Subsysteme zu vereinbaren.

Aus einem systemischen Blickwinkel liegt also die Funktion der öffentlichen Verwaltungen darin, die Subsysteme so zu

17 Im Sommer 2002 ereignete sich in nordamerikanischen Großunternehmen eine Welle von Zusammenbrüchen, die auf buchhalterische Spitzfindigkeiten zurückzuführen waren. Die Antwort von Seiten der Regierungsämter war keine andere als die Inkraftsetzung von Kontroll-, Interventions- und Regulierungsmechanismen, um das Vertrauen in das Funktionieren des Marktes wieder herzustellen.

18 Luhmann, 1998.

koordinieren, dass jedes seine wesentlichen Aufgaben erfüllen kann, ohne dabei negativen Einfluss auf andere Subsysteme zu nehmen. Daher geht man von der Annahme aus, dass es sich bei der Funktionalität der Verwaltungssysteme darum dreht, die eigene interne Komplexität zu verwalten sowie deren Dynamik nach außen. Auf der Grundlage dieser Annnahme liefert die Systemtheorie ein Modell der öffentlichen Verwaltung, das die Veränderungsprozesse innerhalb derselben aus ihrer funktionalen Differenziertheit erklärt, die ihre Koordinationsfähigkeit beeinflusst und ihre Tätigkeit verkompliziert, da sie, um ihr eigenes Überleben zu garantieren, sowohl die wirtschaftlichen als auch die politischen und sozialen Systeme einbeziehen muss.

Der Erfolg dieser Integration ist nur möglich, wenn die Verwaltungsorgane in der Lage sind, ihre Funktionscodi zu verändern. An diesem Punkt identifiziert sich die autopoiesis als Lieferantin der Funktionscodi der Verwaltungssysteme mit dem Regelungs- und Ordgnungscharakter, der in der Ausbildung und Praxis der Bürokraten verwurzelt ist. Der Ansatz der Regelung und Ordnung wirkt wie eine kognitiv-normative Überstruktur. Sie bestimmt die Sinngebung und definiert die Grenzen der Tätgkeiten der öffentlichen Hand. Aus der systemischen Logik betrachtet wir die Verwaltungsmodernisierung bestimmt von einem Wechsel in der Verwaltungskultur, die ihrerseits auf einen Identitätswechsel zurückgehen muss, der sich nur durch den Paradigmenwechsel ereignet: vom Regelungs- und Ordungs-Paradigma als Reproduktionscodex hin zum ökonomistischen Paradigma als Bedingung zur Veränderung der Funktionscodi der Verwaltunggsorganisationen.

Die konstitutive Bedeutung, die der Kontext für jedes System hat, führt zur Anpassung der öffentlichen Verwaltung an ihre Umgebung: Anpassung der Organismen an die Informationsgesellschaft, Mittel-Zweck-Entsprechung etc. Für diese Anpassung ist ein neues Verwaltungsmodell unabdingbar, das unter ein kybernetisches Modell subsumiert werden kann und in dem das alte Muster der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung neu bestimmt wird: Während die Politik sich um das »Was« kümmert, kümmert sich die öffentliche Verwaltung um das »Wie«, wobei die technischen Kenntnisse der Verwaltung von den Politikern je nach Interessenlage und Wertung in den politischen Prozess eingebunden werden. In Übereinstimmung hiermit rechtfertigt die Annahme eines rationalen Modells des politischen und Verwaltungssystems die Teilung zwischen den Formulierungsprozessen und den Umsetzungsprozessen und ignoriert dabei, dass diese Teilung nur rein heuristisch ist, da in der Praxis die Verwaltung die Entscheidungsprozesse nicht erst bei der Umsetzung, sondern bereits bei der politischen Formulierung kontrolliert.[19]

Im Übrigen liefert das mechanistische Konzept des Verwaltungsapparates ein Modell, in welchem für die Herausbildung der Struktur und der Verwaltungsabläufe die Information und die Kommunikation, die innerhalb des Systems stattfindet, maßgeblich ist. Seine konkreteste Anwendung ist das strategische Denken und das sich daraus ergebende Produkt, die strategische Planung: Die Analyse der bestehenden und zukünftigen Bedingungen durch die entscheidenden Akteure, polititsche Definition der Interessen, Analyse der Schwäche, Stärken, Chancen, Bedrohungen und die Erstellung strategischer Ziele, die mit den politischen Zielen und den finanziellen Möglichkeiten übereinstimmen. Diese politischen Ziele werden im Lichte der Prognose umformuliert, die man aus den als kritisch betrachteten Variablen der Umgebungsbedingungen erstellt hat.[20]

Alles in allem ist das Leitprinzip der Systemthorie bei deren Anwendung auf die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein Verständnis von Verwaltung und deren Umfeld in Begrifflichkeiten der Wirtschaft. Dabei wird die Gesellschaft ganzheitlich wahrgenommen, als ein System, das der spezifischen Logik der Marktwirtschaft folgt, die als Grundreferenz für die Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften herangezogen wird. Daraus wird ein neues Verständnis der öffentlichen Verwaltungen formuliert, in der diese als soziale Systeme betrachtet werden, deren innere Funktionsweise von ihrer eigenen identifizierbaren systemischen Logik abhängig ist, das analog einem betrieblichen System entspricht (internes System). Gleichzeizig sind die Verwaltungen in einem wirtschaftlichen Umfeld tätig (externes System). Sind die öffentlichen Einrichtungen erst einmal als betriebliche Systeme identifiziert, so werden entsprechende Verwaltungsinstrumente für ihr internes System empfohlen (zielorientierte Führung, Qualitätsmanagement, Kosten-Nutzen-Analyse etc.) sowie die Anpassung der öffentlichen Verwaltungen an die Anforderungen der Umgebung (Privatisierungen, Deregulierung, »downsizing« etc.). Parallel hierzu ist die autopoiesis, die sich als wirtschaftsrationales Handeln zusammenfassen lässt, proklamiert als Allheilmittel zur Motivationsförderung der öffentlichen Angestellten, damit diese entsprechend der wirtschaftlichen Rationalität des Systems handeln. Hierfür sollen die codi verändert werden, um eine neue Identität zu erlangen, die hauptsächlich in einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Angestellten liegen würde: bessere Karrierechancen, oder zumindest Verbesserung des Arbeitsplatzes. Als Folgesatz des kybernetischen Modells, unter das die systemische Logik die politische und Verwaltungsrationalität subsumiert, wird die Tätigkeit der Akteure übersehen, die daran interessiert sind, wie die Ergebnisse des Systems ihre Ressourcen, Einfluss, persönliche Karriere und Macht in Bezug auf andere beeinflussen. Es handelt sich dabei um Akteure, die Entscheidungen infolge von anderen Entscheidungen treffen, im Umfeld einer institutio-

»Dass das Hauptziel des NPM, die Verbesserungen von Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltung erreicht sei, ist empirisch bisher nicht nachgewiesen.«

Auf der Ebene der Organisation bindet man die öffentliche Verwaltung gemeinsam mit anderen Organisationen in polizentrische Netzwerke ein. Der eigenen Logik der Systemtheorie zur Folge müssen die Organisationen, um ihre Reproduktion zu garantieren, ihre Tätigkeiten auf das für ihr eigenes Überleben Wesentliche beschränken und alle nicht als eigen erkannte Funktionen anderen Organismen überlassen, was sich in der Logik des NPM im Privatisierungstrend widerspiegelt. Das Überleben der Systeme erfordert schließlich deren kontinuierliche Filterung von Informationen. Die exzessive funktionale Differenzierung der Organisationen wirkt verstopfend auf diesen Filter, daher werden horizontale hierarchische Strukturen empfohlen, welche den Kommunikationsprozess fördern. Was die Abläufe angeht, so ist die Optimierung des Informationsflusses immer dann gegeben, wenn alle beteiligten Elemente vernetzt sind (projektorientierte Arbeit, Arbeitsorganisation in Gruppen etc.).

19 Lindblom, 1991.

20 Bryson and Roering, 1987.

nellen und organisierenden Umgebung. Um das Verwaltungssystem verständlich zu halten, werden hier absichtlich wesentliche Elemente und Beziehungen außer Acht gelassen, sogar die Interdisziplinarität, die, um es kurz zu erklären, nur darin besteht, eine ökonomistische Betrachtungsweise heranzuziehen, keinesfalls aber eine politologische oder gar juristische Perspektive.

Die neue institutionelle Ökonomie

Der neue ökonomische Institutionalismus stützt sich auf die neoklassischen Gleichgewichtsmodelle. Er versucht aber, im Gegensatz zu dieser einen neuen makroökonomischen Ansatz einzubringen, indem er die öffentlichen Körperschaften und deren Tätigkeit als wirtschaftliche Variable berücksichtigt. Was das Verwaltungshandeln angeht, appelliert er an eine hypothetisch-deduktive Perspektive und wendet das Instrumentarium der ökonomischen Theorie auf das Verwaltungshandeln unter den folgenden zwei Grundvoraussetzungen an: Einerseits wird jedes repräsentative Organ abstrahiert und man geht nur vom wirtschaftlich handelnden Individuum als einzige entscheidende Instanz aus. Auf der anderen Seite überwiegt das Konzept des Individuums als wirtschaftlich rational agierendes Subjekt, stets auf der Suche, seinen persönlichen Nutzen zu maximieren. Das erlaubt eine Analyse der Organismen, ausgehend von dem Leitprinzip, das die Verwaltungsinstitutionen als Normensystem (formeller und nichtformeller Normen) begreift, welche die Spielregeln aufstellen, in deren Rahmen sich ein nutzenmaximierendes Individuum bewegt. Man geht also davon aus, dass die öffentlichen Verwaltungen, wie jede andere Institution, Organisationen sind, deren Bestandteile, die Individuen, danach streben, ihren Nutzen zu optimieren. Daraus folgt, dass man den Nutzen aller Organisationen als Summe des Eigennutzens seiner Bestandteile begreift. Im Endergebnis hat also das rationale Verhalten des Individuums auf der Mikro-Ebene Auswirkungen auf der Makro-Ebene, und zwar durch den Koordinationsmechanismus der unsichtbaren Hand.

Ziel der institutionellen Ökonomie ist die Schwächung des keynesianischen Konsenses, der durch die neoklassische Theorie des Wohlstandes verankert wurde. Die Verändernung der wirtschaftlichen Bedingungen (Globalisierung) und die sozialpolitische Entwicklung (Individualisierung der Gesellschaft) machen einen Wechsel in der Form, dem Inhalt und in der Anordnung der öffentlichen Aufgaben erforderlich. Es wird dabei als etwas Unfragliches, ja gar neutral Deskriptives unterstrichen, dass eine Struktur von strategischen Interaktionen zwischen Individualsubjekten (sei es in der Privatsphäre, innerhalb der öffentlichen Körperschaften oder zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich) Veränderungsanforderungen für die Institutionen mit sich bringt.

Der neuen institutionellen Ökonomie entspringen diverse Perspektiven, die ihre eigenen Konzeptbereiche für die Analyse des öffentlichen Handelns entwickelt haben und die eine Unmenge an Maximen für das NPM beigebracht haben.[21] Unter ihnen sind besonders die Theorie der Transaktionskosten, die Theorie des Principal/Agent und die Theorie der Eigentumsrechte hervorzuheben, welche sich mit den Koordinations- und Organisationsproblemen beschäftigen, die mit dem Austausch von Gütern, Leistungen und Rechten zusammenhängen. Unter diesen Theorien kommt es unvermeidbar zu Verschmelzungen, aus denen sich eine Vision der öffentlichen Organisationen ergibt.

»NPM ist ein wahrer Schmelztiegel von Theorien, die sich teilweise selbst widersprechen.«

Die Transaktionskostentheorie

Erste Anhaltspunkte für dieses Konzept finden sich bereits in den Arbeiten von Coase[22], der von der Annahme ausgeht, dass man das Wirtschaftssystem als ein Geflecht von unterschiedlichen Institutionen (öffentlichen und privaten) ansehen kann, die in ständigen Austauschverhältnissen stehen, sei es als Auftraggeber und Auftragnehmer, Anbieter und Abnehmer, Kunde-Lieferant oder Käufer-Verkäufer, also als Handelnde mit Selbstständigkeit und Macht, welche auf Grund der eben bezeichneten Transaktionskosten in die Verhältnisse eingehen.

Die Idee beschäftigt sich mit der Analyse, unter welchen Umständen die Organisationen sich für marktwirtschaftliche Beziehungen entscheiden oder wann sie es vorziehen, die Transaktionen zu »verinnerlichen«, um eine größere Kontrolle über die Produktion zu behalten: Die Wahl steht zwischen Beauftragung eines externen Subunternehmers durch Franchise oder der Schaffung von großen internen Verwaltungseinheiten. Ferner analysiert diese Theorie verschiedene Kosten, die im Großen und Ganzen folgenden drei Kategorien zuzuordnen sind: Kontrollkosten, Informationskosten und Gelegenheitskosten. Ausgehend von der Kostenanalyse lässt sich identifizieren, welche Tätigkeiten von der öffentlichen Hand durchgeführt werden müssen und welches die effizientesten Arten ihrer Durchführung wären (zum Beispiel die Beauftragung eines externen Unternehmers). Die Kostenanalyse führt ebenso zu Produktions- oder Kaufentscheidungen (make or buy) der öffentlichen Dienstleistungen und zu den Entscheidungen, welchen Institutionen und mit welchen Leistungserwartungen man gegebenenfalls diese Zuständigkeit überlässt. Die Transaktionskosten ergeben sich aus der Anfangs- oder ständigen Verhandlung der Austauschbedingungen, aus dem Kontrollbedarf, damit die vereinbarten Bedingungen auch eingehalten werden, und, gegebenenfalls, aus den Kosten, die sich aus dem Ausgang der Lösung möglicher Konflikte ergeben. Transaktionen unter Individuen bestehen grundsätzlich aus Informationskosten und aus den Kosten zur Vertragseinhaltung.

Der Rückgriff auf die Transaktionskosten ist hilfreich bei der Identifizierung von Alternativen zur bürokratischen Organisation, da man mit diesem Referenzmodell für jedes Gut und jede Dienstleistung die jeweils angebrachteste Organisationsform identifizieren kann. Die Theorie besagt, dass eine Verwaltungsorganisation aus einer Gesamtheit von Verträgen und Transaktionen besteht, denen jeweils verschiedene Strukur- Organisations- und Produktionsformen öffentlicher Güter und Dienstleistungen entsprechen und deren Bestimmung durch die Kosten der erforderlichen Transaktionen erfolgt.

In einer weiteren ihrer Varianten wird die Transaktionskostentheorie als Analyseinstrument für die Probleme verwendet, die sich aus dem Ausgleich zwischen öffentlichem und privatem Interesse (Public/Private Partnership) ergeben. Hierbei

21 Jeder dieser Konzeptbereiche bedeutet für sich selbst eine Verkleinerung des Bereichs, was die Parteilichkeit ihrer Vorschläge unterstreicht. Alle diese Bereiche haben allerdings gemeinsam, dass sie mit vorab definierten Konzepten arbeiten, die durch einen »Vorgriff« festgelegt wurden, der das wirtschaftliche Wesen der Institutionen selbstverständlich als einen ihrer dominierenden Verhaltensvektoren ansieht.

22 Coase, 1937.

ist die Verwaltung daran interessiert, dass eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird und sich zusätzlich möglichst ein positives payoff für den Haushalt oder für kurzfristige Investitionen ergibt, wobei die private Partei ein Unternehmen ist, das nach Marktkriterien operiert und seinen Gewinn zu maximieren trachtet. Eine der Folgen, die sich aus dieser Suche ergibt, ist dass die privaten Partner oft Vorteile in Form von Steuernachlässen erhalten, oder in der Form, dass die privaten Partner in Monopolsituationen gelangen, die es ihnen ermöglichen, die Marktpreise zu kontrollieren, und so mittel- bis langfristig der payoff für die öffentliche Hand wieder negativ wird.

Die Theorie des Principal/Agent

Diese Perspektive entwickelte sich um die Beziehungen zwischen einem Kommitenten (Principal) und einem Kommissionär (Agent). Sie steht eng im Zusammenhang mit dem Vertragsrecht und den dort verwendeten Figuren von Auftraggeber und Auftragnehmer, was, angewendet auf den öffentlichen Sektor, eine strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung erforderlich macht. Es geht darum, den negativen Einfluss von assymetrischem Informationsfluss und divergierenden Interessen der Parteien zu minimieren. Hierzu untersucht sie das Verhalten der Parteien und dessen Auswirkungen auf Organisation und Leistung und vertritt die Einführung von Marktmechanismen, um die Beziehungen zwischen beiden zu optimieren sowie das Hauptrisiko zu minimieren. Diese Betrachtungsweise liefert ein Kontrollmodell für Situationen, in denen Macht delegiert wird. Die Ausführung einer Tätigkeit auf Rechnung des Principals bedeutet auch die Übertragung von Entscheidungs- und Herrschaftsrechten an den Agenten und das Vorliegen von Symmetrie bei der Information, die beiden vorliegt. In den Rahmen dieser Theorie lassen sich eine ganze Vielzahl von möglichen Principal-Agenten-Beziehungen einordnen: angefangen von der Beziehung zwischen Politikern und Beamten und deren Führungskräften[23], wie eben schon angedeutet, bis hin zur Beziehung zwischen den Bürgern und der Verwaltung im weiten Sinne oder das Verhältnis zwischen den öffentlichen Angestellten in der Verwaltung. Ferner fordert die Theorie des Principal-Agenten die Trennung zwischen Käufer und Verkäufer, die ja schliesslich ein kaufmännisches Verhältnis eingehen, und diese Trennung wird im weiten Sinne auf den gesamten öffentlichen Sektor übertragen. Dies soll auch eine Linearität bei der Ausformulierung der öffentlichen Politik und seiner Ausführung fördern. Die Trennung ist ferner wichtig für die Schaffung und Entwicklung eines oder mehrerer (Quasi-) Märkte innerhalb der öffentlichen Hand, die sich hierdurch nicht nur im großen Rahmen zwischen Politik und Verwaltung entwickeln, sondern auch bei den Verwaltungseinheiten und auf verschiedenen Ebenen untereinander (Leitung-Planung-Kontrolle, Module, Verwaltung innerhalb der Verwaltung, strategische Allianzen, Joint Ventures etc.).

»*Die an die Betriebswirtschaft angelehnten Lösungen bleiben instrumentell und verkennen das Wesen der öffentlichen Hand.*«

Besonders hervorzuheben ist der Einfluss der Theorie des Principal-Agenten durch ihren stark vertragsorienterten Ansatz, der nicht nur die Beziehungen innerhalb einer Organistation ordnen soll (Aufsichts- und Verwaltungsrat; Vorgesetzte in der Hierarchie und Angestellte), sondern auch die Beziehungen mit der Umgebung (Lieferanten und Versorger), die sich nunmehr nach den Maßgaben eines Kommitenten (Principal) und eines Kommissionärs (Agent) richten. Alle allgemeinen hierarchischen Kontrollen werden mit Hilfe von Verträgen und Anreiz-Strukturen durch diese Art von Verhältnis ersetzt, mit dem man optimale Ergebnisse in Begriffen der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz erzielt.

Die Theorie der Eigentumsrechte

Diese Theorie geht von der Feststellung aus, dass das menschliche Verhalten ausschließlich von den persönlichen Interessen des Individuums abhängt. Es wird davon ausgegangen, dass jedes Individuum Träger einer Reihe von Eigentumsrechten ist. Eine seiner Voraussetzungen ist ein Sozialsystem, dessen Bestandteile die Eigentumsrechte bilden; die soziale Interaktion findet durch den Austausch dieser Eigentumsrechte statt. Auf diese Weise ist die Konstante in diesem System auch die Existenz eines Subjektes, das seine Rechte zu maximieren versucht und das in einem Rahmen von formellen und nicht formellen Regeln agiert. Als maximierendes Subjekt tendiert der handelnde Rechtsinhaber dazu, seine Rechte zu seinem größten Nutzen zu verwalten.[24]

Von hier ausgehend überträgt man die Logik der individuellen Vorzüge zur Maximierung der eigenen Rechte auf die öffentlichen Güter, die das Ergebnis von Kollektiventscheidungen sind, welche in die Prozesse der Politik und der Verwaltung eingebettet sind. Der Staat und sein Verwaltungsapparat werden als ein Dienstleistungsmarkt angesehen, in dem jeder Wert der mit der Logik der Kollektiventscheidungen zusammenhängt, verschwindet oder zumindest externalisiert wird. In der Folge wird bei der Analyse, die von diesen Prämissen und nicht von dem politischen und Verwaltungssystem ausgeht, ein Paradigmenwechsel von einer bürokratischen Organisation hin zu einer betriebswirtschaftlichen Ordnung gefordert. Diese Theorie verteidigt also die Perspektive, dass der Entscheidungsträger durch die Privatisierung seine Ressourcen effizient nutzt, da er dazu tendieren wird, die Rechte des Organismus zu maximieren und damit im Ergebnis auch seine Fähigkeit im Dienste des Kunden.[25] Was die Verwaltungsor-

23 Im Zusammenhang hiermit wird vorgeschlagen das Problem des Maximierungsinteresses der Bürokraten dadurch zu lösen, das man die Bürokraten im Zuge der Reformen selbst zu Agenten eines Haupt werden lässt mit dem Sie eine vertragliche Verbindung eingehen müssen, was ihre Macht beschränkt. Wie schon gesehen schlägt bereits Niskanen (1971) im Angesicht eines reduktionistischen Bürokratenbildes vor, in dem diese ihrem Eigeninteresse folgend handeln, die Einführung eines Binnenwettbewerbs und die Schaffung von Anreizen für die Führungskräfte vor. Die Machteinbuße bei den Bürokraten entspricht einer Machtzunahme bei den politischen Ämtern, welche, so die Annahme, sich nicht wie die Bürokraten vom Egoismus leiten lassen. Ein Bestandteil dieser Strategie wäre auch die Ersetzung von öffentlichen Führungskräften durch Unternehmensberaterfirmen (The Economist, 1998). Es ist jedoch fraglich ob die Beauftragung von Unternehmensberaterfirmen wirklich zu einem »Know How«-Transfer zur öffentlichen Verwaltung führt, da das Geschäft dieser Firmen gerade darin besteht, »Pakete« mit wirklichen oder scheinbaren Lösungen die für jeden Kontext und allerorts gelten, zu verkaufen.

24 Arrow, 1963.

25 Allerdings bedeutet die Privatisierung der öffentlichen Dienste das der private Dienstleister nicht den selben Regeln unterliegt wie der que el öffentliche Dienstleister. Über die Privatisierung der öffentlichen Dienste im Dienste des Kosten-Nutzens lässt sich bereits deswegen diskutieren, das bei der Privatisierung das Risiko des Machtmissbrauchs von Seiten der Unternehmen besteht. Wenn, Friedman dixit, das öffentliche Monopol in seiner Funktionsweise schon sehr den privaten Monopolen ähnelt (Friedman, 1987), erscheint es nicht a priori vorteilhaft, ein öffentliches Monopol in ein privates umzuwandeln. Die gewonnene

ganisation angeht, so bringt die Perspektive der Eigentumsrechte ein bestimmtes Modell an leistungsorienterter Lohnpolitik und damit eine Organisationsstruktur mit sich, welche die Verwaltung in zwei Untereinheiten aufteilt: Nutzenzentren (die es zu maximieren gilt) und Kostenzentren (die es zu minimieren gilt). Bei der Beschreibung des rational/wirtschaftlichen Verhaltens, das sich aus der Inhaberschaft der Eigentumsrechte ableitet, werden selbstverständlich Verhaltensweisen gefördert, die als positiv betrachtet werden. Wenn wir demzufolge die kompletten Kompetenzen einer Einheit übertragen, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen kann, wird deren Verantwortung vergrößert und damit auch ihre Motivation.

Zum Schluss wird zusätzlich noch die Einführung von Wettbewerb der Einheiten untereinander gefordert, um die Effizienz des funktionierenden Systems zu garantieren. Aus dieser Perspektive ereignet sich also dann ein institutioneller Wandel, der mit der Verwaltungsmodernisierung einhergeht, wenn die Agenten (die Bürokraten) wahrnehmen, dass der zu erwartende Nutzen aus der Veränderung des »status quo« den Vorteil übersteigt, den es bedeuten würde, das Bestehende fortzusetzen. Die öffentlichen Angestellten werden die Reformprozesse unterstützen, wenn sie erwarten können, dass sie individuelle Vorteile daraus ziehen werden. Diese Perspektive unterstützt auch die Wahrnehmung des Bürgers als Kunden, der nunmenr nicht mehr als Mitglied eines Kollektivs und als Rechtssubjekt wahrgenommen wird, sondern als jemand, der Beachtung verdient, weil er Steuern bezahlt, und demzufolge ein Recht auf bestimmte Gegenleistungen hat.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass für alle Beiträge, die sich im Rahmen der neuen institutionellen Ökonomie mit den öffentlichen Verwaltungen befassen, die Schlüsselfrage darin liegt, welche Rolle der Staat und seine Verwaltungsinstitutionen bei der wirtschaftlichen Entwicklung spielen. Diese wirtschaftliche Analyse der Verwaltungsinstitutionen sucht nach einem Verhaltensmuster, das durch angemessene Organisation der Macht zu einem wirtschaftlichen Optimum führt, das im Allgemeininteresse liegt oder, in Begriffen der neoklassischen Ökonomie, der Zusammenschluss aller Individualnutzen. Die gesellschaftliche Verantwortung des Staates und seines Konglomerats an Verwaltungsinstitutionen, die für sich selbst ein Netzwerk von Akteuren bilden, die durch vertragliche Verhältnisse miteinander in Beziehung stehen, läge damit also in der Herstellung der Bedingungen, um diesen freien Markt zu garantieren.

Im Lichte dieser Prämissen werden die Lösungen für einen Wechsel bei den öffentlichen Organisationen mit dem deutlichen Vorbild betrieblicher Organisationen entworfen. Die aus diesem Bereich entlehnten Lösungen für die öffentlichen Probleme bleiben bei den instrumentalen Aspekten stehen, der allen öffentlichen und privaten Körperschaften gemein ist, wobei das eigentliche Wesen der öffentlichen Hand verkannt wird[26]. Diese kurzsichtige Vision tendiert dazu, die Äußerlichkeiten und die Langzeiteffekte zu ignorieren

»Insgesamt bietet NPM als eine Gruppe von Theorien und Ideen nur reduktionistische Vorschläge für einen Wechsel der Verwaltungskultur.«

Schlussfolgerungen

Im Laufe dieses Aufsatzes wurde versucht, die Annahme zu verteidigen, dass das NPM die Vorschläge einer Gruppe von Theorien und Ideen vereinigt, die reduktionistische Lösungen für den Wechsel der Verwaltungskultur anbieten. Diese Theorien versuchen, die Vorherrschaft der Politik über die Bürokratie wieder herzustellen, um ihre Funktionsweise zu verändern. In jedem Fall sind weder die Ideen der Rationalen Wahl noch die Ansätze betrieblicher Techniken neu. Was sich verändert, ist der ideologische Kontext, der ein übertriebenes Augenmerk auf die Kostenreduzierung und die damit verbundene Haushaltskonsolidierung setzt. Der Erfolg der ökonomisierenden Perspektive, dessen Stein des Anstoßes kein anderer ist als die fortwährende Finanzkrise des Staates, gründet darauf, dass es nicht möglich gewesen ist, die Unzureichlichkeiten durch rechtliche und politische Kontrollen zu beseitigen, so dass das Wirtschaftsmodell zu einem Zufluchtsort wird, das verspricht, alle zukünftigen unangenehmen Szenarien zu vermeiden[27].

Die Vorschläge, die unter dem Namen der Neuen Öffentlichen Verwaltung gemacht werden, verfolgen also eine Verwaltungserneuerung, in der sich eine ökonomisierende Sichtweise der Probleme in den öffentlichen Verwaltungen durchsetzt und hinter denen demzufolge die Idee steht, dass man diese Probleme mit Techniken lösen kann, die abseits der Politik stehen. Die öffentlichen Probleme werden nach unten verschoben und in Verwaltungsprobleme umgemünzt, in denen die Politik nur eine untergeordnete Rolle spielt. Abgesehen davon, dass das NPM ein wahrer Schmelztiegel von Theorien ist, die sich teilweise selbst widersprechen, definiert das NPM die Verwaltungsmodernisierung als einen autonomen, kybernetischen und funktionalen Prozess: Durch die Modernisierung werden die öffentlichen Organisationen leistungsfähig und wirksam. Es wird auf eine Institutionalisierung des Verwaltungshandelns im Sinne einer instrumentellen Rationalität[28] zurückgegriffen,

Zunahme an Wirksameit und Leistungsfähigkeit müsste auf anderer Seite gegengerechnet werden mit den Gewinnen, welche die Unternehmer oder Aktionäre aus den Konsumenten ziehen könnten, wenn sie mit intervenierten Preisen agieren (Villoria und Iglesias, 2000).

26 In einer Atmosphäre in dem der Wettbewerb und der Markt sakralisiert und die Idee des Kollektivs sich auf dem Rückmarsch befindet, werden Konzepte wie Gleichheit und Freiheit von einem der Politik fremden Feld heraus definiert. Gleichermaßen wird eine neue Definition von Kontrolle eingeführt die auch nicht mehr politischen sondern buchhalterischen Begrifflichkeiten entspricht (auditoring) und die Neudefinition des Verwaltungshandelns, geschäftsführerisch verstanden, gelangt zu einem Verständis der Herrschaftslegitimation als einer Reihe von Eigenschaften des Geschäftsführers der, wie später festgestellt werden wird, als Alternative zum negativ wahrgenommenen Bild der Bürokraten dargestellt wird.

27 Tatsächlich weisen die Grundsätze der Institutionellen Ökonomie einen Determinismus auf, der der nordamerikanischen Tradition der »output studies« entstammt und unter dem das öffentliche Handeln mehr als sozialökonomisches Imperativ verstanden wird denn als das Treffen politischer und sozialer Entscheidungen (Friedman (John), 1991). Dieser Determinismus hat bei einer Abwandlung des Themas Verwaltungsreform in der Ära des Postbürokratismus Erfolg, in dem der Übergang von einem technischen System hin zu einem System mit neuen Organisationsformen gefordert wird. Das Ziel ist jedoch kein anderes als der Entwurf eines Fächers an Werkzeugen oder einer Technologie, die für die Einführung einer bestimmten politischen Agenda nützlich sein könnten.

28 Die Theorien der Neuen Öffentlichen Verwaltung setzen die Aufrechterhaltung von Strukturbedingungen voraus (den Fortbestand von zwei grundsätzlichen Gegensätzen: Staat-Markt und Öffentlicher Sektor-Privater Sektor), die gleichzeitig der Ausgangspunkt für deren Gedanken- und Konzeptgebäude ist. Diese Bedingungen haben sich verändert, daher können die Begriffe die neue Wirklichkeit nicht verstehen.

die sich aber nur schwer in die Idiosynkrasie der institutionellen Matrix der öffentlichen Verwaltungen einfügen lässt, die sich aus dem Zusammenspiel und den Beziehungen zwischen polity, politics und policy ergab und in denen viele Akteure mit unterschiedlichen Graden an Verhandlungsfähigkeit zusammenspielen, die durch verschiedene kulturelle Hintergründe geprägt sind. Selbst bei Annahme der Leistungssteigerung stellen sich Fragen in Bezug auf die demokratische Kontrolle und die Gesetzmäßigkeit, denn die auf den Rationalismus des Eigennutzens gestützten Lösungen blenden vorsätzlich das Kollektiv aus; das beweist die geringe Plausibilität, dass die Ziele und Praktiken des NPM ein verlässliches Modell zur Beantwortung der Probleme der öffentlichen Organisationen sind und deren Lösung im Inneren der Körperschaften selbst in Angriff genommen werden müsste[29], wobei die vorrangige juristische Tendenz der Reformvorschlägen, nicht ohne weiteres durch eine ökonomisierende Tendenz ersetzt werden sollte. In diesem Sinne sind die Antworten, die das NPM liefern kann, ohne Zweifel parteiisch.[30]

Literatur

Arrow, K. J. 1963. Social choice and individual values, Yale University Press, New Haven.

Baena, M. 1999. Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992), Madrid, Tecnos.

Baena, M. 2000. Curso de Ciencia de la Administración, Madrid, Tecnos.

Bañón, R. 1993. »Prologo« in Nueva Gestión Pública Local, Antonio Díaz (coord.), Madrid: Editorial Popular.

Barzelay, M. 1992. Breaking Through Bureaucracy, Berkeley.

Bryson, J.M. and W.R. Roering. 1987. Applying Private Sector Strategic Planning in the Public Sector, Journal of the American Planning Association, 9, 22.

Canales, J.M. 1992. »Introducción« in Orgogozo, I y Seriéis, H., in Cambiar el cambio, Instituto Summa, Madrid.

Coase, R. 1937. The nature of the firm, in Economica, Heft 4/1937: S. 386-405.

Downs, A. 1964. Inside Burocracy, Little Brown, Boston.

Economist, The. 1998. Managing the Public Sector-Gurus in Government, 20-5-98, S. 21.

Friedman, J. 1991. Planificación en el ámbito público, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Friedman, M. 1987. The essence of Friedman, Hoover Institution, Stanford.

Hayek, F. 1994. Normas y Orden, Unión, Madrid.

Hood, C. 1991. A Public Management for all seasons, Public Administration, Vol 69, S. 3-19.

Hood, C. y Jackson, M. 1991. Administrative Argument, Aldershot, Dartmouth.

Klages, H. and Löffler, E. 1998. New Public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model, International Review of Administrative Sciences,vol. 64, S. 42-54.

König K. 1999. Zur Kritik eines neuen öffentlichen managements, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 155, Speyer.

Luhmann, N. 1998. Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general, Antrophos, Barcelona.

Lindblom, Ch. 1991. El proceso de elaboración de políticas públicas, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Naschold, F. 1995. Der Blick über der Tellerand. Internationale Erfahrungen bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Behrens, F., Heinze, R., Gilbert, J., Stöbe, S., Walseken, E., (comp.), Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband, Berlin.

Niskanen, W.A. 1971. Burocracy and Representative Government, Aldine-Altherton, New York.

Niskanen W.A. 1973. Bureaucray: Servant or Master?, Institute of Economic Affairs, London.

Niskanen, W.A. 1975. Bureaucrats and Politicians, Journal of Law and Economics 18, S. 617-643.

Nozick, R. 1988. Anarquía, Estado y Utopia, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Olías de Lima, B. 2001. La evolución de la Gestión Pública: la Nueva Gestión Pública, en Olías de Lima, B. (coord.) La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, Madrid.

Olson, M. 1985. The logic of collective action, A. Peacock, Public Choice, Public Finance and Public Policy, Oxford and New York.

Osborne, D. Y Gaebler, T. 1994. La Reinvención del Gobierno, Paidós, Barcelona.

Ostrom V. 1974. The intellectual crisis in american Public Administration, University of Alabama, The University of Alabama Press.

Ostrom,V. and Ostrom E. 1987. Public Goods and Public Choices in Savas, E. (ed.), Alternatives of Delivering Public Services.Toward Improved Perfomance, Boulder, Westview Press, S. 7-49.

Tullock, G. 1965, The Politics of burocracy, Blackwell, Whasington.

Villoria, M., y A. Iglesias. 2000. Programas de reorganización y modernización administrativa: marco teórico y análisis de caso, in Revista Vasca de Administración Pública, 56, S. 199-231.

Wilson W. 1956. Congressional government, Meridian, New York.



29 Canales, 1992.

30 Olías de Lima, 2001.

Gütesiegel für IT-Produkte

Das Beispiel des Landesdatenschutzgesetzes Schleswig-Holstein

von Johann Bizer und Barbara Körffer

Vorbeugen ist bekanntlich besser als heilen. Es spricht vieles dafür, möglichst zu gewährleisten, dass nur Software und Hardware zum Einsatz in den Behörden kommt, die dem Datenschutzrecht entspricht. Als erstes Bundesland hat deshalb Schleswig-Holstein Gütesiegel für IT-Produkte eingeführt. Vergeben werden diese vom Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz. Die Autoren beschreiben Hintergründe und Verfahren dieser Zertifizierung.

Einleitung

Der klassische Datenschutz beruht auf den Prinzipien des Ordnungsrechts. Jede Datenverarbeitung ist untersagt, es sei denn sie ist ausdrücklich durch eine bereichsspezifische Rechtsvorschrift oder eine ausdrückliche Einwilligung des Betroffenen legitimiert. Ein solches Datenschutzkonzept ist »juridisch«, denn das Regelungsziel des Datenschutzes soll vorrangig mit den Instrumenten des gesetzlichen Verbotes und der jeweiligen Erlaubnistatbestände erreicht werden. Der Wirkungsgrad dieses Schutzkonzeptes ist damit weitgehend abhängig von den Möglichkeiten der Normadressaten, diese Rechtsvorschriften zu erfüllen, sowie der Kontrollkompetenz der zuständigen Aufsichtsbehörden. Die Erfahrung zeigt, dass in beiden Bereichen Defizite bestehen.



Dr. Johann Bizer, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, ist Stellvertretender Landesbeauftragter für den Datenschutz Schleswig-Holstein.



Barbara Körffer ist Referentin beim Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein.

Das datenschutzrechtliche Vollzugsdefizit in der öffentlichen Verwaltung beruht im Wesentlichen darauf, dass im Zeitalter des eGovernment die Erfüllung der Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit eine komplexe Aufgabe geworden ist. Schon lange nicht mehr wird die Schreibmaschine einfach nur durch den PC ersetzt. Vielmehr soll die Kommunikationsfähigkeit innerhalb der Verwaltung, gegenüber anderen Verwaltungsträgern sowie schließlich auch dem Bürger gegenüber gesteigert werden. Vorrangiges Ziel ist es, die Effizienz der Verwaltung durch eine Optimierung der Geschäftsprozesse zu steigern. Die Elektronifizierung der Prozesse ist hierfür ein zentrales Hilfsmittel. Sie bedingt gleichzeitig aber auch eine Veränderung der Geschäftsprozesse und erfordert veränderte Qualifizierungsprofile bei den Mitarbeitern. Datenschutz und Datensicherheit haben als Gestaltungsmerkmale für diesen Veränderungsprozess einen hohen Stellenwert. Zum einen ist die Sensibilität der Bürger hoch, wenn es um den Schutz ihrer Daten geht, zum anderen wächst auch das Datenschutzbewusstsein der Mitarbeiter mit der Verwendung elektronischer Arbeitsinstrumente, weil sie am Arbeitsplatz auch selbst zum Objekt der Datenverarbeitung werden.

Den gesteigerten Erwartungen kann ein Datenschutzkonzept, welches allein auf die Reaktion des Datenschutzrechts setzt, nicht mehr genügen. Je komplexer die Technik wird und je intensiver ihre Auswirkungen auf die Organisation der Arbeitsabläufe und Datenflüsse innerhalb der Verwaltung ist, desto weniger kann ein nur reaktives Konzept datenschutzkonforme Zustände erreichen. Das klassische Konzept einer Aufsichtsbehörde, nur zu kontrollieren, hat sich daher verändert. Es wird um die Komponente der Beratung ergänzt, um bereits frühzeitig die Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse begleiten zu können. Es gilt, die Technik datenschutzkonform und damit datensparsam zu gestalten, bevor die Organisation der Technik über Art und Umfang der Datenverarbeitung der Bürger und Mitarbeiter bestimmt. Da die öffentliche Verwaltung mittlerweile für eine Vielzahl von Fachverfahren auf Standardprodukte zurückgreifen kann, kann eine Datenschutzberatung auf die Auswahl der Produkte sowie ihre Anpassung und Einbindung im konkreten Einzelfall Einfluss nehmen und einwirken. Noch wirkungsvoller ist es, wenn bereits die Hersteller ihre Produkte an den spezifischen Datenschutzanforderungen ihres Anwendungsbereiches ausrichten und damit ihren Abnehmern aus der öffentlichen Verwaltung von Anfang an datenschutzkonforme Produkte anbieten.

Das Konzept des Gütesiegels verfolgt genau diese Strategie.[1] Es verknüpft die Überlegung, den Datenschutz in die Technik zu bringen (»Datenschutz durch Technik«), mit dem ureigenen wirtschaftlichen Interesse des Herstellers, sich von anderen Produkten positiv abzuheben und seine Investitionen in einen Wettbewerbsvorteil ge-

1 Siehe Bäumler, H. Marktwirtschaftlicher Datenschutz, Audit und Gütesiegel à la Schleswig-Holstein, DuD 2002, 325 ff.; Diek, Gütesiegel nach dem schleswig-holsteinischen Landesdatenschutzgesetz, in: Bäumler/v.Mutius (Hrsg.), Datenschutz als Wettbewerbsvorteil 2002, S. 157 ff. Hansen / Probst, Datenschutzgütesiegel aus technischer Sicht: Bewertungskriterien des schleswig-holsteinischen Datenschutzgütesiegels in Bäumler/v.Mutius (Hrsg.), Datenschutz als Wettbewerbsvorteil 2002, S. 163 ff.; Bizer, Datenschutz in: Schulte (Hrsg.), Handbuch des Technikrechts 2003, S. 561 ff.; ders.; Datenschutz durch Technikgestaltung, in: H. Bäumler /A. v.Mutius (Hrsg.), Datenschutz der Dritten Generation 1999, S. 28-60.

Verwaltung und Management
12. Jg. (2006), Heft 1, S. 24-28

genüber anderen Anbietern zu münzen. Das Gütesiegel zeichnet mit anderen Worten die Investition des Herstellers in den Datenschutz aus. Gleichzeitig dreht das Gütesiegel die Beweislast zu Gunsten des Anbieters um, weil dem Käufer mit dem Gütesiegel und dem dazugehörigen Gutachten bereits eine Dokumentation der Datenschutzkonformität vorgelegt werden kann. Der öffentlichen Verwaltung erleichtert das Gütesiegel den Entscheidungsprozess, zwischen unterschiedlichen Produkten auszuwählen. Gleichzeitig werden die Implementierungskosten reduziert, weil nachträgliche Korrekturen an dem gesiegelten Produkt nicht mehr erforderlich sind und nur noch eine Anpassung in die jeweilige Systemumgebung erfolgen muss. Aus Sicht des Datenschutzes erhöht das Gütesiegel die Effizienz des Datenschutzes: Das Produkt wird nur einmal gestaltet und geprüft, aber mehrfach eingesetzt. Dadurch erhöht sich zwar der Beratungsaufwand in der Gestaltungsphase der Technik, aber die Kontrolltätigkeit kann sich auf die Anpassung der Standardprodukte in die konkrete Systemumgebung konzentrieren. Das Gütesiegel ist mit anderen Worten das Produkt einer klassischen win win-Situation.

Zertifizierung von Produkten nach dem LDSG SH

Das Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein (LDSG SH) sieht nach seiner Novellierung im Jahr 2000 zur Verbesserung des Datenschutzes die Möglichkeit der Zertifizierung von IT-Produkten vor. Die entsprechenden Regelungen zur Umsetzung dieser Instrumente sind im Folgejahr erlassen worden, und somit konnte das Verfahren im Jahr 2002 in die Praxis eingeführt werden. Damit ist Schleswig-Holstein das bislang einzige Bundesland, das im Datenschutz Gütesiegel auf gesetzlicher Grundlage anbietet.

Da der Landesgesetzgeber eine Gesetzgebungskompetenz nur für den Bereich der Landesbehörden hat, knüpft das Gütesiegel an die Datenverarbeitung in öffentlichen Stellen in Schleswig-Holstein an. Es dient nach seiner gesetzlichen Verankerung in § 4 Absatz 2 LDSG SH primär als Empfehlung an öffentliche Stellen in Schleswig-Holstein, die IT-Produkte, die mit den Vorschriften über Datenschutz und Datensicherheit vereinbar sind, vorrangig einsetzen sollen. Das Gütesiegel kennzeichnet Produkte, die diese Voraussetzungen nach einem förmlichen Verfahren erfüllen. Es wird daher direkt für ein Produkt eines in der Regel privaten Herstellers verliehen, der mit dem Gütesiegel über den Bereich der schleswig-holsteinischen Verwaltung auch im Privatkundengeschäft werben kann. Das Gütesiegel ist keineswegs an den tatsächlichen Einsatz in der schleswig-holsteinischen Verwaltung noch an einen Sitz des Herstellers oder Vertriebsunternehmens in Schleswig-Holstein gebunden. Da das Gütesiegel aber als Empfehlung für öffentliche Stellen in Schleswig-Holstein dient, muss das Produkt geeignet sein, dort eingesetzt zu werden.

Darstellung des Zertifizierungsverfahrens

Gemäß § 4 Absatz 2 LDSG SH sind öffentliche Stellen in Schleswig-Holstein gehalten, solche Produkte vorrangig einzusetzen, deren Vereinbarkeit mit den Vorschriften über Datenschutz und Datensicherheit in einem förmlichen Verfahren bestätigt wurde. Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) verleiht auf dieser Rechtsgrundlage, die in der Gütesiegel-Verordnung (DSAVO)[2] näher ausgestaltet wurde, Gütesiegel für IT-Produkte als Empfehlung für öffentliche Stellen in Schleswig-Holstein. Ein Gütesiegel kann für jedes IT-Produkt – sowohl Hard- und Software als auch automatisierte Verfahren – erlangt werden. Klassisches Anwendungsfeld im Bereich der Verwaltung sind Software-Produkte zur Unterstützung behördlicher Verfahren, zum Beispiel zur Abwicklung von Sozialhilfeverfahren oder zur Führung von Gewerberegistern. Auch für übergreifende Anwendungen, wie etwa ein Dokumentenmanagementsystem, oder für Internetanwendungen wie die Melderegisterauskunft über das Internet oder Ratsinformationssysteme kommt eine Zertifizierung in Betracht.[3]

Über den Begriff des automatisierten Verfahrens, das ebenfalls als zertifizierungsfähiges Produkt gilt, wird auch der Bereich der Dienstleistungen eröffnet. Unter automatisierten Verfahren versteht die Datenschutzverordnung Schleswig-Holstein »Arbeitsabläufe mit Hilfe von informationstechnischen Geräten, Programmen und automatisierten Dateien«[4]. Anwendungsbereich dieser Alternative ist im Wesentlichen der gesamte Bereich der Datenverarbeitung im Auftrag, des so genannten Outsourcings, das in der Verwaltung eine zunehmende Rolle spielt. Bereits als »automatisiertes Verfahren« zertifiziert wurden zwei Aktenvernichtungsunternehmen sowie Dienstleister, die eine elektronische Archivierung von Daten, insbesondere auch von Patientendaten für Krankenhäuser und Ärzte, anbieten.

Das Zertifizierungsverfahren vollzieht sich in zwei Schritten: Zunächst wird das zu zertifizierende Produkt durch einen unabhängigen Sachverständigen begutachtet. Hierzu schließt der Produkthersteller einen privaten Begutachtungsvertrag mit einem Sachverständigen. Das ULD akkreditiert in einem gesonderten Verfahren Sachverständige und sachverständige Prüfstellen, die für die Begutachtung von Produkten geeignet sind, das heißt über die erforderliche Fachkunde, Zuverlässigkeit und Unabhängigkeit verfügen.

»Im Zeitalter des eGovernment sind Datenschutz und Datensicherheit komplexe Aufgaben geworden.«

Der zweite Verfahrensschritt beginnt nach erfolgreichem Abschluss der Begutachtung. Der Hersteller des Produkts stellt beim ULD einen Antrag auf Zertifizierung des begutachteten Produkts, dem das vom Sachverständigen erstellte Gutachten beigefügt wird. Das ULD überprüft, ob das Gutachten nachvollziehbar und schlüssig ist. Außerdem können ergänzende Angaben und die Vorlage des Produkts bei Bedarf vom ULD zusätzlich angefordert werden.

Nach erfolgreicher Prüfung verleiht das ULD das Gütesiegel. Dieses gilt befristet für den Zeitraum von zwei Jahren. Des Weiteren gilt es nur für die Produktversi-

2 Landesverordnung über ein Datenschutzaudit (Gütesiegel-Verordnung – DSAVO) vom 3. April 2001, GVOBl. Schl.-H. 4/2001, S. 51.

3 Unter den 31 bereits durch das ULD zertifizierten IT-Produkten befinden sich eine Reihe von Produkten für die öffentliche Verwaltung, zum Beispiel eine Online-Melderegisterauskunft, ein Ratsinformationssystem, Software zur Unterstützung von Sozialhilfeverfahren, Software zur elektronischen Führung eines Gewerberegisters, ein Content-Mangementsystem für Internetauftritte von Kommunal- und Kreisverwaltungen. Nähere Informationen dazu im Register der zertifizierten Produkte unter www.datenschutzzentrum.de/guetesiegel.

4 § 2 der Landesverordnung über die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutz-Verordnung – DSVO) vom 2. April 2001, GVOBl. Schl.-H. 4/2001, S. 49.

on, die der Begutachtung zu Grunde lag. Wird das Produkt gegenüber der geprüften Version mehr als unerheblich verändert, ist für die neue Version das Gütesiegel nicht mehr gültig. In beiden Fällen – Zeitablauf und Produktänderung – ist eine Rezertifizierung erforderlich, um das Gütesiegel weiterhin nutzen zu können. In der Regel kann das Re-Zertifizierungsverfahren – abhängig von den erfolgten Änderungen – unter vereinfachten Bedingungen durchgeführt werden.

Die zertifizierten Produkte werden in ein beim ULD geführtes Register eingetragen. Dort wird neben dem Produktnamen und der Gültigkeitsdauer des Zertifikats auch eine Kurzfassung des Sachverständigengutachtens veröffentlicht.[5] Auf diese Weise wird eine für den Anwender wichtige Transparenz hergestellt. Anhand des Kurzgutachtens können sich Anwender darüber informieren, aus welchen Gründen und in welcher Weise das Produkt datenschutzkonform einsetzbar ist. Nicht zuletzt diese Transparenz ist ein entscheidender Faktor, um Vertrauen des Anwenders und ebenfalls der Betroffenen – etwa der Bürger, die eGovernment-Angebote der Behörden über das Internet nutzen – in das Produkt zu schaffen.

Nach der Gütesiegelverordnung ist es dem Hersteller ebenfalls ermöglicht, ein erworbenes Gütesiegel in der Werbung für sein Produkt einzusetzen. Adressaten der Produktwerbung können nicht nur die Anwender des Produkts sein, sondern ebenfalls die von der Datenverarbeitung betroffenen Bürger oder Verbraucher und die Öffentlichkeit, die Neuerungen im Bereich der Informationstechnologie häufig mit Skepsis begegnen. Auch Anwender von zertifizierten Produkten können das Gütesiegel für ihre Außendarstellung nutzen, was etwa beim Einsatz von zertifizierten Internetanwendungen ein geeigneter Faktor zur Stärkung des Vertrauens der Nutzer sein kann.

Datenschutzrechtliche Anforderungen an Produkte

Unter welchen Voraussetzungen für ein IT-Produkt ein Gütesiegel erteilt werden kann, ergibt sich aus § 4 Absatz 2 LDSG SH in Verbindung mit § 2 Absatz 2 DSAVO. Danach muss das Produkt mit den Vorschriften über Datenschutz und Datensicherheit vereinbar sein und dabei insbesondere im Hinblick auf die folgenden Punkte besondere Eigenschaften aufweisen:

- Datenvermeidung und Datensparsamkeit
- Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung
- Datensicherheit und Revisionsfähigkeit der Datenverarbeitung
- Gewährleistung der Rechte der Betroffenen.

Um die für das jeweilig betrachtete Produkt einschlägigen konkreten Anforderungen im Hinblick auf Datenschutz und Datensicherheit zu ermitteln, ist als Ausgangspunkt der für die Anwendung des Produkts vorgesehene Zweck und Einsatzbereich heranzuziehen. Bewegt sich das Produkt im Bereich der Verwaltung, sind unterschiedliche Anwendungsfelder und damit unterschiedliche Rechtsvorschriften denkbar. Diese können entweder dem allgemeinen Datenschutzrecht (Landesdatenschutzgesetz, Bundesdatenschutzgesetz) entstammen oder in so genannten bereichsspezifischen Vorschriften verankert sein. So sind beispielsweise für Anwendungen im Meldewesen die Vorschriften aus dem Landesmeldegesetz bzw. Melderechtsrahmengesetz anwendbar, für den Bereich des Sozialwesens die Vorschriften über Sozialdatenschutz aus dem Sozialrecht oder für das Gesundheitswesen die Vorschriften des Patientendatenschutzes aus § 203 StGB, den ärztlichen Berufsordnungen sowie dem allgemeinen Datenschutzrecht. Aus den ermittelten Rechtsvorschriften ergibt sich das rechtliche Anforderungsprofil, das der Begutachtung als Maßstab zu Grunde gelegt wird.

Zur Systematisierung und Konkretisierung der Anforderungen an das Produkt hat das ULD einen Anforderungskatalog erstellt, der die allgemeinen rechtlichen Anforderungen darstellt und diese um Fragen der technischen Umsetzung ergänzt. Der Anforderungskatalog gibt damit eine Mustergliederung für die Ermittlung und Prüfung von Anforderungen und deren technischer oder organisatorischer Umsetzung vor.

Entscheidend kommt es bei der Prüfung der Umsetzung der Anforderungen darauf an, ob das Produkt eine datenschutzgerechte Anwendung im Einzelfall ermöglicht. Dies kann entweder durch eine technische Gestaltung des Produkts erzwungen werden, so dass dem Anwender kein eigener Handlungsspielraum verbleibt. Beispiel für solche technischen Umsetzungen sind etwa die Implementierung einer Protokollierungsfunktion, die die nach dem Datenschutzrecht erforderlichen Zugriffe auf personenbezogene Daten (vgl. § 5 Absatz 1 Nummer 3, § 6 Absatz 4 LDSG SH oder Ziff. 6 der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG) oder Änderungen an automatisierten Verfahren (vgl. § 6 Absatz 2 LDSG SH) protokolliert. Als technische Lösung kommt außerdem die Einrichtung einer automatisierten Löschfunktion in Betracht, mittels derer bestimmte personenbezogene Daten, etwa die genannten Protokolldaten, nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist automatisch gelöscht werden. Von erheblicher Bedeutung ist außerdem bei Anwendungen, die mehreren Benutzern gleichzeitig zur Verfügung stehen sollen, die technische Vorrichtung zur Einrichtung eines differenzierten Berechtigungskonzepts, das es ermöglicht, den Zugriff auf personenbezogene Daten nur den berechtigten Nutzern einzuräumen.

Ist die datenschutzgerechte Anwendung durch das Produkt in dieser Weise bereits vorgegeben, spricht dies im Sinne des Datenschutz-Gütesiegels in der Regel für eine vorbildliche Lösung. Diese bietet den Vorteil, das die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen automatisch sichergestellt und eine Umgehung – sei es aus Vorsatz oder aus Fährlässigkeit – nicht möglich ist.

In vielen Fällen ist eine rein technische Lösung jedoch nicht möglich oder bedarf der ergänzenden Ausfüllung durch die einsetzende Stelle. Ist beispielsweise die Erhebung von personenbezogenen Daten, die mittels einer zertifizierten Software gespeichert werden sollen, nur auf Grundlage einer Einwilligung zulässig, kann das Produkt selbst nicht die Einholung der Einwilligung leisten. In Fällen fehlender technischer Implementierung ist die Umsetzung der Anforderungen durch organisatorische Maßnahmen der einsetzenden Stelle sicherzustellen. Von einem zertifizierten Produkt wird in diesem Fall verlangt, dass die Produktbeschreibung die zusätzlich zu treffenden organisatorischen Maßnahmen genau benennt und den Nutzer über die datenschutzgerechte Anwendung des Produkts umfassend aufklärt.

»Den gesteigerten Erwartungen kann ein Datenschutzkonzept, welches allein auf Datenschutzrecht setzt, nicht mehr genügen.«

5 Das Produktregister ist auf der Homepage des ULD unter www.datenschutzzentrum.de/guetesiegel veröffentlicht.

Der Produktbeschreibung kommt bei der Begutachtung und Zertifizierung des Produkts eine wesentliche Bedeutung zu. Sie hat die Funktion eines »Beipackzettels«, der den Nutzer über das Produkt, seine Konfiguration, die datenschutzgerechte Anwendung und Einsatzbedingungen sowie über Risiken – wenn möglich mit Hinweisen zur Abhilfe – informiert. Nur durch eine solche umfassende Information kann gewährleistet werden, dass ein Produkt, das in aller Regel auf vielfältige Art und Weise einsetzbar ist, datenschutzgerecht angewendet wird. Auf Grund dieser grundlegenden Bedeutung wird die Produktbeschreibung als Teil des Produkts selbst angesehen und unterliegt ebenso der Prüfung und Begutachtung im Gütesiegelverfahren.

Vorteile zertifizierter Produkte

Für Anwender ist der Einsatz von Produkten mit einem Gütesiegel in mehrfacher Hinsicht von Vorteil. Durch die bereits erfolgte abstrakte Prüfung des Produkts im Zertifizierungsverfahren kann die einsetzende Stelle davon ausgehen, dass das Produkt einen datenschutzgerechten Einsatz erlaubt und die notwendigen Voraussetzungen hierfür vollständig beschreibt.

Behörden, die automatisierte Verfahren einrichten, müssen diese zuvor im Hinblick auf die Zulässigkeit der Datenverarbeitung und die Gewährleistung der Datensicherheit durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten überprüfen (so genannte Vorabkontrolle, vgl. § 9 Absatz 1 LDSG SH). Programme, die in automatisierten Verfahren eingesetzt werden, sind durch die Daten verarbeitende Stelle zu testen und freizugeben (§ 7 DSVO). Ein wesentlicher Teil dieser Prüfungen, nämlich die Prüfung der Produktfunktionalitäten, ist durch die Zertifizierung des Produkts bereits vorweggenommen. Im Rahmen einer Vorabkontrolle bzw. des Tests von Programmen kann auf die Zertifizierung Bezug genommen werden; die durch die Zertifizierung erfolgte Prüfung muss nicht durch die Daten verarbeitende Stelle wiederholt werden. Durch die Zertifizierung kann somit der Prüfaufwand der Daten verarbeitenden Stelle beim Einsatz neuer Produkte und Verfahren erheblich verringert werden.

Gegenstand der Begutachtung im Zertifizierungsverfahren ist wie oben ausgeführt auch die Produktdokumentation, die in der Regel mindestens ein Administrator- und ein Benutzerhandbuch enthält. Die Dokumentation ist ebenfalls wesentliche Prüfgrundlage in den o.g. Test- und Kontrollverfahren. Die im Zertifizierungsverfahren vorangegangene Prüfung der Dokumentation verringert auch hier den Prüfaufwand der Daten verarbeitenden Stelle. Darüber hinaus wird die verantwortliche Stelle vielfach durch Hinweise des Herstellers in der Produktdokumentation entlastet. Sowohl Administratorhandbuch als auch Benutzerhandbuch enthalten in der Regel Hinweise zur datenschutzgerechten Anwendung, die sich unmittelbar an die Administratoren oder an die Sachbearbeiter richten, die das Produkt zur Unterstützung ihrer Aufgaben einsetzen. Bei zertifizierten Produkten sind auch diese Hinweise überprüft und durch das ULD bestätigt, das heißt die Daten verarbeitende Stelle kann in vollem Umfang auf diese Hinweise Bezug nehmen. Das Erstellen eigener Hinweise und Dienstanweisungen zur datenschutzgerechten Anwendung automatisierter Verfahren und Programme wird damit erspart. Hierdurch werden hauptsächlich der behördliche Datenschutzbeauftragte, aber auch IT-Verantwortliche und Behördenleiter entlastet.

»Das Konzept des Gütesiegels sieht vor, dass bereits die Hersteller der Verwaltung datenschutzkonforme Produkte anbieten.«

Soweit das IT-Produkt die datenschutzgerechte Anwendung durch technisch vorgegebene Lösungen erzwingt, bleiben dem einzelnen Anwender keine Handlungsspielräume. Dadurch verringert sich das Risiko fehlerhafter Anwendungen bzw. vorsätzlicher Umgehungen organisatorischer Vorschriften.

Die wesentlichen Gründe, die für die Zertifizierung eines Produkts ausschlaggebend sind, werden im Kurzgutachten des Sachverständigen erläutert und auf der Homepage des ULD veröffentlicht. Damit ist auch ein Vergleich von mehreren zertifizierten Produkten möglich.

Nicht zuletzt kann das Gütesiegel durch den Anwender für die Außendarstellung verwendet werden. Hierdurch kann Vertrauen Betroffener und die Akzeptanz bestimmter Verfahren, etwa im Bereich des eGovernments, gestärkt werden.

Vergaberechtliche Auswirkungen der Zertifizierung in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein hat das Datenschutz-Gütesiegel unmittelbare Auswirkungen auf die öffentliche Vergabe von IT-Leistungen oder IT-Produkten. § 4 Absatz 2 LDSG SH verpflichtet Behörden in Schleswig-Holstein, Produkte vorrangig einzusetzen, die in einem förmlichen Verfahren im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften über den Datenschutz und die Datensicherheit geprüft und durch die Zertfizierung bestätigt worden sind. Dies bedeutet, dass eine Zertifizierung gemäß § 4 Absatz 2 LDSG SH als Vergabekriterium bei der Ausschreibung und Vergabe von IT-Leistungen oder IT-Produkten zu berücksichtigen ist. Die Durchführung eines Vergabeverfahrens richtet sich in Schleswig-Holstein je nach Auftragswert entweder nach den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für Aufträge oberhalb des Schwellenwertes des § 2 Nummer 3 Vergabeverordnung in Höhe von 200.000 Euro. Für Aufträge unterhalb dieses Wertes gelten landesrechtliche Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen, insbesondere die Landeshaushaltsordnung und das schleswig-holsteinische Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz. Darüber hinaus sind in diesem Bereich u.a. der Teil A der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) sowie die Landesbeschaffungsordnung Schleswig-Holstein anwendbar.

Für die Entscheidung über die Vergabe ist nach allen Regelungen das wirtschaftlichste Angebot maßgeblich.[6] Dabei sind alle relevanten Leistungsmerkmale der ausgeschriebenen Leistung zu berücksichtigen. Eines der Leistungsmerkmale, die im Rahmen der Ausschreibung von Produkten oder Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten berücksichtigt werden müssen, ist die Vereinbarkeit mit den Vorschriften über Datenschutz und Datensicherheit. Dies ergibt sich bereits aus der Bindung der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein an die Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes bzw. der bereichsspezifischen Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten. Behörden sind danach bei der Ausschreibung von IT-Leistungen verpflichtet, nur solche Leistungen zu vergeben, die im Einklang mit den Vorschriften über Datenschutz und Datensicherheit ausgeführt werden. Im Rahmen einer Datenverarbeitung im Auftrag bleibt die auftraggebende Behörde gemäß § 17 Absatz 1 LDSG SH für die Einhaltung des Datenschutzes und

6 Vgl. § 25 VOL/A, § 97 GWB.

der Datensicherheit verantwortlich. Ihr obliegt es gemäß § 17 Absatz 2 LDSG SH, den Auftragnehmer sorgfältig auszuwählen. Ähnlich ist die Ausgangssituation bei der Beschaffung von IT-Produkten. Auch hier ist die Behörde verpflichtet, nur solche Produkte einzusetzen, die eine datenschutzgerechte Anwendung ermöglichen. Der Einsatz von Produkten, die datenschutzwidrige Funktionen enthalten, wäre ein Verstoß gegen Datenschutzrecht.

Das Datenschutz-Gütesiegel erleichtert in diesem Zusammenhang den ausschreibenden Stellen die Auswahl von Dienstleistungsanbietern oder Produkten, die die Einhaltung von Datenschutz und Datensicherheit gewährleisten. § 4 Absatz 2 LDSG SH statuiert hierbei einen Vorrang der abstrakten Prüfung in einem Zertifizierungsverfahren gegenüber einer Einzelfallprüfung in den jeweiligen Ausschreibungsverfahren. Produkte, bei denen die Vereinbarkeit mit den Vorschriften über Datenschutz und Datensicherheit bereits geprüft wurde, sind gegenüber anderen Produkten, die nicht förmlich geprüft wurden, zu bevorzugen. Dies entspricht auch dem Gedanken der Wirtschaftlichkeit, da eine eigene Prüfung der Datenschutzeigenschaften der Angebote im Ausschreibungsverfahren entfällt.

Festzuhalten bleibt, dass die Erfüllung der Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit ein Leistungsmerkmal für Produkte und Verfahren zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten ist. Die Erfüllung dieses Leistungsmerkmal wird durch eine Zertifizierung nachgewiesen. Die gesetzliche Regelung über die Bevorzugung zertifizierter Produkte führt dazu, dass das Gütesiegel selbst zum Leistungsmerkmal bei der Ausschreibung von IT-Produkten wird. Als solches ist dies bereits in die Ausschreibungsunterlagen aufzunehmen und bei der Vergabeentscheidung im Rahmen der Prüfung des wirtschaftlichsten Angebots zu berücksichtigen. Die Formulierung in § 4 Absatz 2 LDSG SH »sollen vorrangig eingesetzt werden« stellt klar, dass die Zertifizierung keine Bedingung für die Vergabe ist, das heißt, dass der Zuschlag auch für ein Angebot erteilt werden kann, das nicht zertifiziert ist. Das Datenschutz-Gütesiegel ist bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit eines Angebots als eines von mehreren Kriterien zu berücksichtigen.

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist zu Gunsten des zertifizierten Produkts zu berücksichtigen, dass mit der Auswahl eines solchen Produktes Erleichterungen bei dessen Einführung verbunden sind, die in der Regel zu einer Reduzierung des Prüfaufwands der Behörde und somit zu Kosteneinsparungen führen.

Rechtslage im übrigen Bundesgebiet

Gesetzliche Situation

Bundesweit ist Schleswig-Holstein das einzige Land, das bereits Ausführungsbestimmungen zur Regelung von Zertifizierungsverfahren erlassen und dieses Verfahren in die Praxis umgesetzt hat. Initiativen in die gleiche Richtung gibt es aber sowohl in anderen Bundesländern als auch im Bund. So enthalten die Datenschutzgesetze der Länder Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen ebenfalls Bestimmungen über die Auditierung von Verfahren oder den vorrangigen Einsatz zertifizierter Produkte. In diesen Ländern fehlt es noch an entsprechenden Ausführungsbestimmungen, um diese gesetzlichen Ankündigungen in die Praxis umzusetzen. Lediglich in Bremen ist im Jahr 2004 eine Regelung über die Auditierung von behördlichen Verfahren erlassen worden.

Auch das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) enthält seit seiner Novellierung im Jahr 2001 in § 9a eine Ankündigung des Datenschutzaudits sowohl für Verfahren als auch für Produkte, dessen Ausgestaltung eines weiteren Gesetzes bedarf. Gemäß § 9a BDSG ist vorgesehen, dass Daten verarbeitende Stellen und Anbieter von Datenverarbeitungssystemen und -programmen ihr Datenschutzkonzept durch unabhängige und zugelassene Gutachter prüfen und bewerten lassen können. Eine gleich lautende Regelung enthält das Sozialgesetzbuch X in § 78c.

Geltung des schleswig-holsteinischen Gütesiegels in anderen Ländern

Wie oben erläutert, sind schleswig-holsteinische Behörden nach dem LDSG SH unmittelbar verpflichtet, Produkte, die mit einem Datenschutz-Gütesiegel ausgezeichnet sind, vorrangig einzusetzen. Dieser direkte Wettbewerbsvorteil für Anbieter zertifizierter Produkte gilt jedoch unmittelbar nur für den Einsatz in Schleswig-Holstein. Da Hersteller oder Anbieter von Dienstleistungen in den meisten Fällen mindestens bundesweit agieren, stellt sich die Frage nach der Geltung des schleswig-holsteinischen Gütesiegels außerhalb des Landes. Regelungen, die der Grundlage des schleswig-holsteinischen Gütesiegels ähnlich sind oder entsprechen, enthalten wie bereits ausgeführt, mehrere Landesdatenschutzgesetze sowie das BDSG und das SGB X. Somit stellt sich die Frage, ob das Gütesiegel nach dem LDSG SH auch als ein Zertifikat nach diesen anderen Zertifizierungsbestimmungen anerkannt werden kann. Für sämtliche dieser Regelungen fehlen bislang praktische Ausführungsbestimmungen, so dass es noch keine Zertifikate gibt, die mit dem schleswig-holsteinischen Gütesiegel in direkter Konkurrenz stehen und eine unmittelbare Frage nach der Gleichwertigkeit der Zertifikate hervorrufen.

Wenngleich wegen der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen der einzelnen Landesgesetzgeber und des Bundesgesetzgebers eine unmittelbare und automatische Geltung des schleswig-holsteinischen Gütesiegels nach den Vorschriften anderer Landes- oder Bundesgesetze wohl in den meisten Fällen nicht in Betracht kommt[7], so überschneiden sich die einzelnen Regelungen zur Datenschutz-Zertifizierung inhaltlich beträchtlich. In der Praxis werden die Anforderungen an eine Zertifizierung nach dem LDSG SH den Anforderungen einer Zertifizierung nach anderen Gesetzen häufig weitgehend entsprechen. Eine vollständige Übereinstimmung der Anforderungen ist in solchen Fällen gegeben, in denen sich das datenschutzrechtliche Anforderungsprofil an das zu zertifizierende Produkt auf Grund seines Einsatzbereichs aus bundesrechtlichen Vorschriften ergibt, was etwa im Bereich des Sozialrechts oder im Gesundheitswesen häufig der Fall ist. In solchen Fällen ist davon auszugehen, dass die Gründe, die zu einer Zertifizierung in Schleswig-Holstein geführt haben, unmittelbar auf andere Länder bzw. den Bund übertragbar sind.

7 Die meisten anderen Zertifizierungsgrundlagen sehen eine Ausgestaltung durch weitere Gesetze vor, die durch den jeweiligen Landesgesetzgeber bzw. den Bundesgesetzgeber erlassen werden sollen. Eine Ausnahme bildet hier die Regelung des § 11 Absatz 2 des brandenburgischen Datenschutzgesetzes. Diese erfordert lediglich eine Prüfung der Produkte in einem förmlichen Verfahren, ohne nähere Anforderungen hierzu festzulegen bzw. die Festlegung einem weiteren Landesgesetz zu überlassen. Hier kommt tatsächlich eine unmittelbare Geltung des schleswig-holsteinischen Gütesiegelverfahrens als ein solches förmliches Verfahren in Betracht, was in der Praxis auch entsprechend gehandhabt wird, vgl. 12. Tätigkeitsbereicht des LDA Brandenburg 2003, Tz. 1.3.

Optimierung der Ämter für das Straßen- und Verkehrswesen mit Regressionsanalysen

Formeln statt Kennzahlen

oder: Das Ende der Eindimensionalität

von Karl-Heinrich Schäfer, Peter Burger und Ralf Sieg

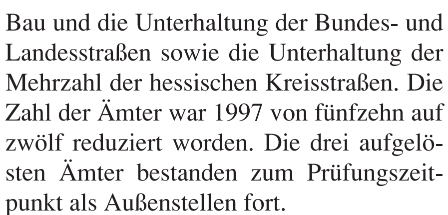
Das aktuell in der Praxis der öffentlichen Verwaltung vorherrschende Paradigma des Steuerns mit (eindimensionalen) Kennzahlen führt nicht in allen Fällen zu aussagekräftigen Ergebnissen. Der Hessische Rechnungshof hat mit Hilfe der Regressionsanalyse mehrdimensionale Wirkungszusammenhänge im Rahmen einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung untersucht. Ausgehend von den festgestellten Zusammenhängen hat er die Auswirkungen seiner Reorganisationsempfehlungen auf den Personalbedarf der Verwaltung geschätzt.

Ausgangssituation

Die steigende Verschuldung der öffentlichen Haushalte begrenzt in zunehmendem Maße deren Handlungsfähigkeit. Einsparungen auf der Ausgabenseite sind unvermeidbar. Angesichts der hohen Personalausgabenquote sind insbesondere Organisation und Personaleinsatz Gegenstand sowohl verwaltungsinterner Überlegungen als auch der externen Analyse durch die Rechnungshöfe.

Der Hessische Rechnungshof hat in den Jahren 2002 und 2003 die Organisation und Wirtschaftlichkeit der hessischen Ämter für Straßen- und Verkehrswesen untersucht. Diesen obliegen die Planung, der Bau und die Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen sowie die Unterhaltung der Mehrzahl der hessischen Kreisstraßen. Die Zahl der Ämter war 1997 von fünfzehn auf zwölf reduziert worden. Die drei aufgelösten Ämter bestanden zum Prüfungszeitpunkt als Außenstellen fort.

Gegenstand der Untersuchung war die Wahrnehmung der Kernaufgaben Planung, Bau, Netzmanagement sowie Zentrale Dienste.



Untersuchungsansatz

Ziel der Prüfung war es, die Aufbauorganisation der Ämterebene zu optimieren und die möglichen Auswirkungen auf den Personalbedarf darzustellen.

In der ersten Stufe der Untersuchung wurden für alle Aufgabenbereiche Wirtschaftlichkeitskennzahlen gebildet und verglichen. So wurde beispielsweise im Bereich Planung die Planungswirtschaftlichkeit als Quotient aus Planungsfortschritt und Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) gemessen. Dabei verdeutlicht der Planungsfortschritt, in welchem Ausmaß die Ämter mit ihren Planungen im Betrachtungszeitraum vorangekommen sind. Für jedes Projekt (über 50.000 Euro) wurde das jeweilige Bauvolumen erfasst und festgestellt, welche Leistungsphase gemäß der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure zu welchem prozentualen Anteil bearbeitet wurde. Insgesamt wurden 808 Projekte mit einem gesamten Planungsfortschritt von 401,5 Millionen Euro erfasst.

Bezüglich der Planungswirtschaftlichkeit zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ämtern. Die Wirtschaftlichkeitskennzahlen variierten zwischen 3,7 und 23,5 Millionen Euro je VZÄ (Bild 1).

Vonseiten der Ämter wurden als Ursache für die starke Streuung neben dem Planungsfortschritt insbesondere die unterschiedlichen Einwohner- und Raumstrukturen sowie Effizienznachteile durch vorhandene Außenstellen angeführt. Die von den Ämtern genannten Zusammenhänge waren zumeist plausibel. So ist es naheliegend, dass der Aufwand für die Planung einer Straße im Ballungsraum wegen der Vielzahl betroffener Interessen tendenziell aufwändiger ist als in ländlichen Regionen.

Diese Tatsache verdeutlicht das Dilemma der eindimensionalen Kennzahlenanalyse: Obwohl vordergründig deutliche Wirtschaftlichkeitsunterschiede bestehen, ist eine eindeutige Bewertung der Differenzen infolge der unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen nicht ohne weiteres möglich.

Deshalb wurden in einem zweiten Untersuchungsschritt neben der Wirtschaftlichkeit auch die Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung mit einbezogen. Hierzu wurde das Instrument der Regressionsanalyse eingesetzt (siehe Exkurs: Methodik der Regressionsanalyse).

Zur Schätzung des Personalbedarfs im Planungsbereich (VZÄPl) wurde untersucht, ob ein empirischer Zusammenhang zwischen den erklärenden Variablen – wie dem Planungsfortschritt, der Einwohnerstruktur oder der Existenz einer Außenstelle – und der erklärten Variablen – dem

Professor Dr. Karl-Heinrich Schäfer ist Direktor beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.





Diplom-Volkswirt Regierungsrat z.A. Peter Burger ist Referent in der Grundsatzabteilung des Hessischen Rechnungshofs in Darmstadt.



Diplom-Betriebswirt Rechnungsrat Ralf Sieg, MPA, ist Prüfer für Organisation und Wirtschaftlichkeit beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

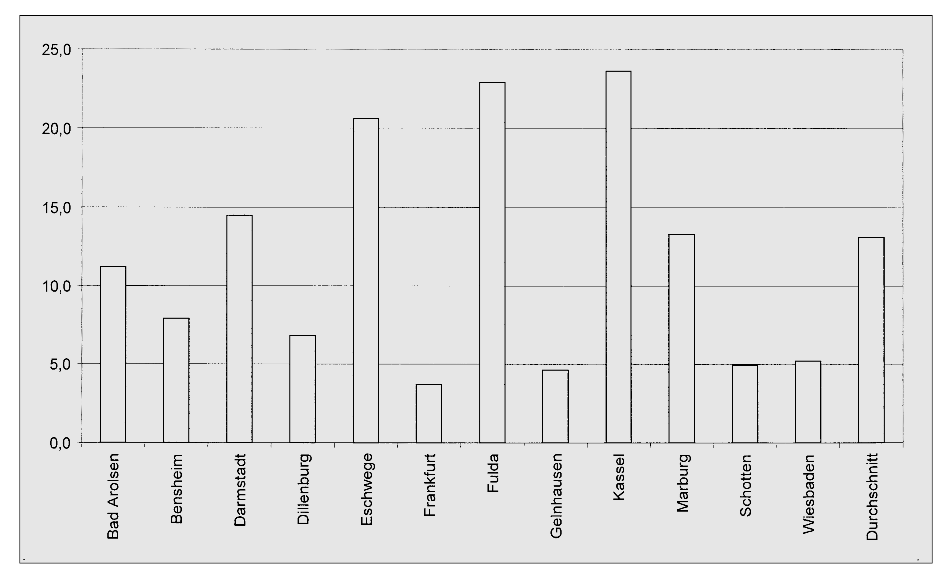


Bild 1: Planungswirtschaftlichkeit 2001/2002

Exkurs: Methodik der Regressionsanalyse[1]

Die Regressionsanalyse bietet die Möglichkeit, den funktionalen Zusammenhang zwischen einer oder mehreren erklärenden Variablen und einer erklärten Variablen empirisch zu schätzen und deren Zuverlässigkeit zu testen.

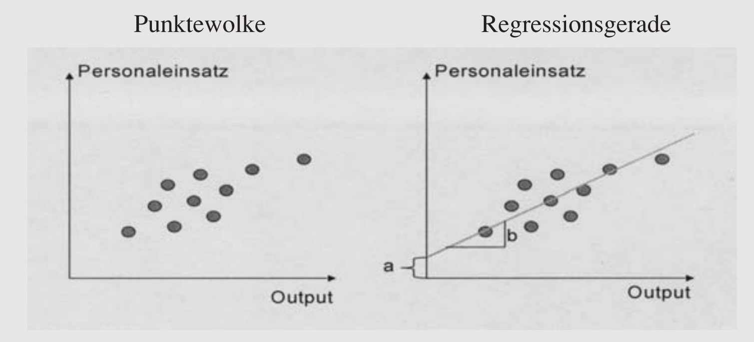
Ausgangspunkt sind empirisch erhobene Daten, beispielsweise zu Personaleinsatz und Output einer bestimmten Periode. Mit Hilfe der Regressionsanalyse kann die kausal formulierte Beziehung »Je höher der geplante Output, desto höher ist der notwendige Personaleinsatz (= Personalbedarf)« in eine funktionale Beziehung der Form

Personalbedarf = a + b * Output + e

gebracht werden.Dabei ist a der fixe Personalbedarf, der unabhängig von der Produkterstellung anfällt (zum Beispiel für das Management der Organisationseinheit); b ist der Faktor, um den sich der Personalbedarf mit jeder zusätzlichen Einheit des Outputs erhöht. e ist die so genannte Residualgröße mit dem Erwartungswert Null und einer Varianz ungleich Null, die mit der funktionalen Beziehung nicht erklärt werden kann.

Mithilfe der Methode der kleinsten Quadrate wird diejenige funktionale Beziehung gesucht, die den Zusammenhang zwischen den Variablen möglichst gut beschreibt.

Punktewolke Regressionsgerade



Das Bestimmtheitsmaß beschreibt die Güte der Schätzung, das heißt zu wie viel Prozent die geschätzte Funktion die Varianz des Personalbedarfs erklärt.

Ob die für eine Stichprobe festgestellten Zusammenhänge Rückschlüsse auf die unbekannte Grundgesamtheit zulassen und verallgemeinerbar sind, wird mit Hilfe des so genannten t-Tests überprüft.

Anhand der ermittelten Regressionsfunktion kann innerhalb des untersuchten Spektrums für jeden geplanten Output der Personalbedarf geschätzt werden.

Mit Hilfe der Regressionsanalyse kann nicht nur der Zusammenhang zwischen einer erklärten und einer erklärenden Variablen (lineare Einfachregression), sondern auch die Abhängigkeit der erklärten Variablen von mehreren erklärenden Variablen (lineare Mehrfachregression) untersucht werden. Dies führt zu dem erweiterten Modell:

Personalbedarf = a + b * erklärende Variable 1 + c * erklärende Variable 2 + d * erklärende Variable 3 + e

Personalbedarf – besteht, wie stark die Zusammenhänge sind und welche Schlüsse für die Grundgesamtheit gezogen werden können.

Dabei wurde unterstellt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Personalbedarf und Planungsfortschritt (PlF) besteht.

Bei Planungsmaßnahmen ist weiterhin anzunehmen, dass die Anzahl und die Intensität der betroffenen Interessen und damit auch die Anzahl und Intensität potenzieller Interessenkollisionen mit der Einwohnerdichte und -konzentration – gemessen mit einem Strukturindex (S) – ansteigen. Ein positiver Zusammenhang zwischen dem Personalbedarf im Planungsbereich und der Einwohnerstruktur ist plausibel, da Planungen grundsätzlich umso aufwändiger sind, je größer der Widerstreit der betroffenen Interessen ist.

Eine Sonderbelastung aus noch nicht ausgeschöpften Synergiepotenzialen, zusätzlichem Koordinationsaufwand und eingeschränkten Rationalisierungsmöglichkeiten wurde für diejenigen Ämter angenommen, die eine Außenstelle (ASt) unterhielten. Die erklärende Variable (ASt) nimmt den Wert 1 an, wenn eine Außenstelle unterhalten wurde, in allen anderen Fällen ist sie Null.

Diese Annahmen führen zu der folgenden Modellbildung:

$$\text{VZÄPl} = b_0 + b_1 * \text{PlF} + b_2 * S + b_3 * \text{ASt} + e$$

Für den Planungsbereich ergibt sich die folgende Regressionsgleichung:

$$\text{VZÄPl} = 16{,}19 + 0{,}31\ \text{PlF} + 0{,}001\ S + 7{,}78\ \text{ASt}$$

(10,5228) (12,2294) (5,5229) (3,7424)

Wie erwartet, bestehen jeweils positive Zusammenhänge zwischen Personalbedarf und Planungsfortschritt, zwischen Personalbedarf und Strukturindex sowie zwischen Personalbedarf und der Tatsache, dass eine Außenstelle besteht.

Das Bestimmtheitsmaß der Berechnungen liegt bei 0,9567, das heißt, rund 96 Prozent der Varianz des Personalbedarfs werden durch die Regression erklärt.

Für alle Regressionskoeffizienten liegen die in Klammern angegebenen t-Werte deutlich über dem kritischen t-Wert von 2,3060. Das heißt, mit mehr als 95-prozen-

1 Vgl. Heil, Einführung in die Ökonometrie, 6. Aufl., München, Wien, 2000; Chatterjee/Price, Praxis der Regressionsanalyse, 2. Aufl., München, Wien, 1995; Schaich, Schätz- und Testmethoden für Sozialwissenschaftler, 3. Aufl., München 1998.

Aufgabenbereich	Einsparpotenziale in Stellen
Planung	87
Bau	65
Netzmanagement	50
Zentrale Dienste	41
Insgesamt	243

Tabelle 1: Einsparpotenziale aus der Reduzierung der Standorte

tiger Wahrscheinlichkeit können die unterstellten Zusammenhänge nicht verworfen werden.

Ausgehend von den festgestellten Zusammenhängen wurden die Auswirkungen einer möglichen Reduzierung der Ämterstandorte auf den Personalbedarf untersucht. Zur Abschätzung möglicher Personaleinsparpotenziale wurden verschiedene Standortszenarien mit jeweils acht Ämtern entworfen. Dieser Schätzung lagen die folgenden Prämissen zu Grunde.

Prämisse 1

Die drei Außenstellen werden aufgelöst. Die Aufgaben Planung, Bau, Netzmanagement und Zentrale Dienste werden zukünftig an acht Standorten gebündelt wahrgenommen.

Prämisse 2

Unter regionalen Gesichtspunkten werden die Ämter Darmstadt und Bensheim, Frankfurt und Wiesbaden sowie Bad Arolsen und Marburg zusammengelegt. Der Amtsbezirk Schotten wird aufgelöst und den Ämtern Dillenburg und Fulda zugeordnet.

Bei der Bildung der Amtsbezirke wurde darauf geachtet, dass sich die Struktur- und Leistungsdaten der neu zu bildenden Amtsbezirke in der Größenordnung des bereits untersuchten, relevanten Datenbereichs bewegen.

Prämisse 3

Für jedes Szenario wurde der Personalbedarf der Aufgabenbereiche Planung, Bau, Netzmanagement und Zentrale Dienste in Abhängigkeit von Struktur- und Leistungsparametern geschätzt.

Unter der Annahme von Verhaltenskonstanz wird davon ausgegangen, dass die geschätzten Zusammenhänge auch dann gelten, wenn sich die Werte der Struktur- und Leistungsparameter verändern, etwa wenn der Planungsfortschritt größer wird.

Ergebnisse der Untersuchung

Bei Bündelung aller Planungsaufgaben an acht Standorten bewegt sich der geschätzte Personalbedarf zwischen 279,9 und 295,3 Stellen. Somit ließen sich gegenüber dem Status Quo vom 1. August 2002 minimal 87 und maximal 102 Stellen einsparen.

Für die Aufgabenbereiche Bau, Netzmanagement und Zentrale Dienste wurden analoge Untersuchungen vorgenommen, die gleichfalls zu hochsignifikanten Ergebnissen führten. Insgesamt können durch Auflösung der drei Außenstellen und Reduzierung der Zahl der Ämterstandorte von zwölf auf acht Einsparpotenziale in einer geschätzten Größenordnung von mehr als 240 Stellen ohne Einschränkung des Aufgabenumfangs erschlossen werden. Dies sind rund sechzehn Prozent des Gesamtstellenbestands zum Untersuchungszeitpunkt. Die in Tabelle 1 für die einzelnen Aufgabenbereiche ausgewiesenen Einsparmöglichkeiten verstehen sich als Mindestpotenziale und bilden die untere Grenze des berechneten Spektrums.

Die Ergebnisse der Prüfung der Ämter für Straßen- und Verkehrswesen flossen in die Bemerkungen 2004 des Hessischen Rechnungshofs ein.[2] Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung hat die Außenstellen der Ämter zum 1. Januar 2005 aufgelöst.

Fazit

Die Steuerung mittels Kennzahlen erlangt in der öffentlichen Verwaltung eine zunehmende Bedeutung. Neben der immer stärkeren Relevanz des Controllings werden auf allen Ebenen der Verwaltung derzeit Benchmarking-Konzepte oder Balanced-Scorecard-Ansätze implementiert.

Einfache Verhältniskennzahlen greifen in vielen Fällen deutlich zu kurz. Durch ihre Eindimensionalität blenden sie wesentliche Einflussgrößen aus. So hängt der Personalbedarf in den häufigsten Fällen nicht nur von einer, sondern von mehreren leistungs- und strukturbedingten Bezugsgrößen ab.

Durch das Instrument der Regressionsanalyse treten an die Stelle starrer Verhältniskennzahlen mathematische Formeln, die nicht nur ein- sondern auch mehrdimensionale Zusammenhänge beschreiben.

Sie legen die Grundlage für die Analyse der Aufgabenwahrnehmung unter komplexen Rahmenbedingungen und die ganzheitliche Steuerung öffentlichen Verwaltungshandelns.

2 Vgl. www.rechnungshof-hessen.de.

Das Gemeinderechnungswesen in Norwegen

Eine historische Studie über den Einfluss des kameralistischen und des kaufmännischen Rechnungswesens

von Norvald Monsen*

Seit im Jahre 1883 die ersten Gemeinderechnungsvorschriften in Norwegen verabschiedet wurden, sind sie vom Kameralrechnungswesen beeinflusst. Im Jahre 1924 wurde jedoch die Methode der doppelten Buchführung eingeführt, und in den letzten Jahren ist ein steigender Einfluss der kaufmännischen doppelten Buchführung festzustellen. Aus dem Zusammentreffen von Kameralistik und kaufmännischer Rechnungslegung ist ein kompliziertes, schwer nachzuvollziehendes Rechnungslegungssystem entstanden.

Weil das Gemeinderechnungswesen in Norwegen ursprünglich kameralistischen Zwecken (Verwaltung öffentlicher Einnahmen, Haushaltskontrolle und Zahlungskontrolle) und nicht kaufmännischen erwerbswirtschaftlichen Zwecken (erwerbswirtschaftliche Kontrolle) dienen soll, wird in diesem Artikel für die (Wieder-) Einführung der kameralistischen einfachen Buchführungsmethode plädiert.

Einleitung

Tore Jørgen Hanisch hat eine Sammlung von Artikeln über Wirtschaft und Geschichte veröffentlicht, in der der erste Artikel den Titel »Schweigaard og gjennombruddet for norsk sosialøkonomi, 1835-1870« (»Schweigaard und der Durchbruch der norwegischen Volkswirtschaftslehre, 1835-1870«) führt.[1] In diesem Artikel hebt Hanisch hervor, dass Anton Martin Schweigaard (1808-1870) als der erste bedeutsame Wirtschaftswissenschaftler in Norwegen betrachtet wird, aber vor Schweigaard Ludvig Holberg (1684-1754) als Erster in Dänemark-Norwegen ein andauerndes Interesse für Wirtschaftsfragen gezeigt habe. Er setzt fort: »Auf dieser Ebene hat er eine Rolle nicht nur durch eigene Autorschaft, sondern auch dadurch gespielt, dass er durch sein testamentarisches Geschenk an und die Organisierung der Sorø-Akademie für ein Aufblühen des Interesses an wirtschaftlichen Fragen den Grund legte. Wirtschaft oder ›Oeconomie-, Commerce- und *Kameralwissenschaften*‹ wurden hier eines der fünf wichtigen Fachgebiete (neben Geschichte, Mathematik, Rechtswissenschaft und modernen Sprachen). Während der Periode 1750-70 wurde die Sorø-Akademie ein Mittelpunkt der volkswirtschaftlichen akademischen Tätigkeit und der einzige Ort in Dänemark-Norwegen, neben Kiel, mit einer akademischen Stelle in den wirtschaftlichen Fächern.

Die zwei Personen, die für den Unterricht in Wirtschaft und den anderen ›staatswissenschaftlichen Fächern‹ in dieser Periode verantwortlich waren, Jens Schielderup Sneedorff (1724-64) und Andreas Schytte (1726-77), waren vom *deutschen Kameralismus* stark beeinflusst, der eine Form der öffentlichen Finanzlehre mit seinen Wurzeln im Merkantilismus darstellte. Schytte veröffentlichte auch ein Lehrbuch der ›*Kameralwissenschaft*‹ als Teil eines größeren Werks über ›Die interne Lenkung des Staates‹, wahrscheinlich das erste Wirtschaftslehrbuch in Dänemark-Norwegen. Diese Lehrbuchtradition im merkantilistischen Sinn wurde in Kiel von Johan Christian Fabricious (1745-1808) weitergeführt, der dort eine Professur für Naturgeschichte, Wirtschaft und *Kameralwissenschaften* hatte.«[2]

Aus diesem Zitat wird deutlich, dass der deutsche Kameralismus früh eine wichtige Rolle innerhalb des wirtschaftlichen Denkens spielte. In einem Artikel, der den Titel »Merkantilismus, Kameralismus, Colbertismus aus heutiger Sicht« trägt, hebt Peter Eichhorn hervor: »Landläufig gilt die Kameralwissenschaft als Ursprung der modernen Volkswirtschaftslehre. Man muss hinzufügen, dass mit dem Kameralismus auch die moderne Betriebswirtschaftslehre beginnt.«[3]

In einem Artikel zum Thema des Kameralismus bringt Karl Oettle diese Bedeutung auf folgende Weise zum Ausdruck: »Die Kameralistik...war die wirtschaftliche Politik des merkantilistischen Staates, der einmal die wichtigste Kraft der sozial-wirtschaftlichen Entwicklung war. Die Kameralwissenschaften, die diese Vorgehensweise studierten, waren die Vorläufer sowohl der Betriebswirtschaftslehre als auch der Finanzwissenschaft. Das kameralistische Denken sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft hat deshalb eine wichtige Bedeutung; was im Gegensatz zu den verächtlichen Obertönen steht, die die kameralistischen Methoden (die Verwaltungspraxis) heutzutage erregen. Diese negative Bewertung hat auch auf die zwei anderen Dimensionen der Kameralistik (das heißt die Buchführungsmethode und das Haushalts- und Rechnungssystem), die auf das Rechnungswesen beschränkt sind, übergegriffen.«[4]

Hier hebt Oettle hervor, dass die zunehmende negative Auffassung über die Kameralistik, als ein merkantilistisches wirtschafliches Denken für den öffentlichen



Dr. oecon. Norvald Monsen ist Associate Professor an der Norwegischen Wirtschaftsuniversität (NHH) in Bergen.

* Mein herzlicher Dank gilt sowohl meiner Kollegin Helga Kampmann an der Humboldt-Universität zu Berlin, als auch meiner Kollegin Laila Löyning-Krueger und meinem Kollegen Bjørnulf Hinderaker an der Norwegischen Wirtschaftsuniversität, die alle stets bereit waren, mir sprachliche und fachliche Unterstützung zu geben.

1 Hanisch, 1996.

2 Hanisch, 1996, S. 16; aus dem Norwegischen übersetzt, Hervorhebungen hinzugefügt.

3 Eichhorn, 1999, S. 5.

4 Oettle, 1990, S. 346; aus dem Englischen übersetzt.

Bereich, sich auf die Kameralistik als Buchführungsmethode und Haushalts- und Rechnungssystem für den öffentlichen Bereich ausgedehnt hat. Das heutige Interesse an der Kameralistik als Rechnungslegungssystem, einschließlich der kameralistischen Buchführungsmethode (des Kameralstils), ist deshalb gering: »Leider ist der Kreis, der an der Fortentwicklung und Vereinheitlichung des Kameralstils interessierten Wissenschaftler und Praktiker sehr klein, was im Hinblick auf die Bedeutung dieser Fragen sehr zu bedauern ist.«[5]

Wenn wir unsere Aufmerksamkeit auf Norwegen lenken, finden wir einen historischen deutschen Einfluss im externen Rechnungswesen der Unternehhmen.[6] Aber wie ist die Situation in Bezug auf das öffentliche Rechnungswesen? Gibt es einen historischen Einfluss der deutschen Kameralistik auf das öffentliche Rechungswesen in Norwegen? Gibt es vielleicht einen Einfluss der kameralistischen Buchführungsmethode auf die Gemeinderechnungswesen in Norwegen? Und gibt es gegebenenfalls einen Einfluss der kaufmännischen doppelten Buchführung auf die Buchführungsmethode, die im Gemeinderechnungswesen in Norwegen benutzt wird? In letzter Zeit können wir einen zunehmenden internationalen Trend beobachten, der in der Richtung verläuft, das kaufmännische Rechnungswesen (das heißt, die kaufmännische doppelte Buchführung) in den öffentlichen Bereich einzuführen.[7] Vielleicht finden wir eine ähnliche Entwicklung in Norwegen?

Der Zweck dieses Artikels besteht darin, eine historische Studie über den Einfluss des kameralistischen und des kaufmännischen Rechungswesens auf das Gemeinderechnungswesen in Norwegen zu präsentieren. Der Artikel beschränkt sich darauf, die Gemeinderechnungsvorschriften zu analysieren; die Rechnungslegungspraxis der Gemeinden wird hingegen nicht analysiert. Obwohl die Rechnungsvorschriften im Brennpunkt stehen werden, können sie nicht ohne Einbeziehung der Haushaltsvorschriften betrachtet werden. Ein Merkmal des öffentlichen Rechnungswesens ist nämlich seine starke Kopplung an den Haushaltsplan.

Historische Entwicklung des kaufmännischen Rechnungswesens

Die älteste bekannte Buchführungsmethode bestand in der Buchung von Zahlungsströmen mit Hilfe der einfachen Buchführung.[8] Folglich wurde eine finanzielle Rechnung (siehe Bild 1) erarbeitet, in der Einzahlungen und Auszahlungen gebucht wurden. Später hat sich die grundlegende einfache Buchführungsmethode zur systematischen einfachen Buchführungsmethode entwickelt. Die systematische einfache Buchführung folgt dem Prinzip der einfachen Buchführung; die einfachen Buchungen werden aber systematisch auf Konten gebucht. Die Systematik besteht darin, dass erfolgswirksame Geldtransaktionen (zum Beispiel Lohnzahlungen) von erfolgsneutralen Geldtransaktionen (zum Beispiel Darlehen) getrennt werden. Darüber hinaus werden erfolgswirksame Nichtgeldtransaktionen (zum Beispiel Abschreibungen) hinzugefügt, damit ein erwerbswirtschaftlicher Erfolg als die Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen ermittelt werden kann. Weil dieser erwerbswirtschaftliche Erfolg nur über die Zahlungsreihe (die Bilanzrechnung) ermittelt wird[9] und weil das Prinzip der einfachen Buchführung, das ein Prinzip für die Erarbeitung finanzieller Rechnungen ist[10], auf systematische Weise benutzt wird, ist in der systematischen einfachen Buchführung eine Buchführungsmethode zu sehen, die für eine modifizierte finanzielle Rechnung durch einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg ergänzt die Grundlage bilden kann (siehe Bild 1).

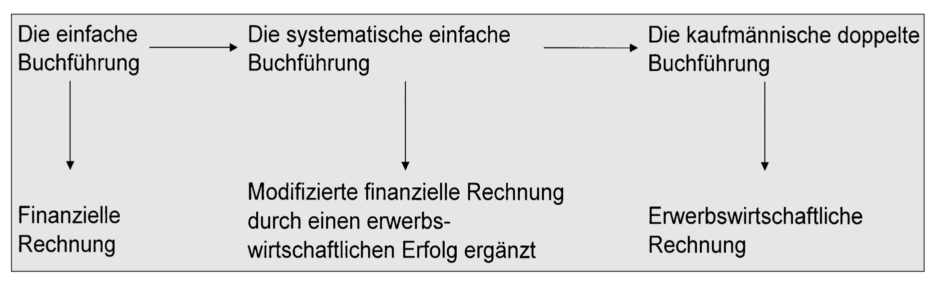


Bild 1: Historische Entwicklung der kaufmännischen Buchführung

Im Laufe der Jahrhunderte hat sich aber die Buchführung im privaten Bereich weiterentwickelt. Die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode wurde als eine Antwort auf die Bedürfnisse der italienischen Geschäftsleute im dreizehnten Jahrhundert in Italien entwickelt.[11] Das Buch »Summa de Arithmetica Geometrica Proportioni et Proportionalita« von Luca Pacioli, das im Jahre 1494 erschien, war das erste veröffentlichte Buch zum Thema der doppelten Buchführung.[12]

Wenn die kaufmännische doppelte Buchführung benutzt wird, wird jede Transaktion zweimal auf zwei unterschiedlichen Konten gebucht (Soll = Haben). Die Bilanzrechnung, die die Zahlungsreihe der Transaktionen repräsentiert und die innerhalb der (systematischen) einfachen Buchführung benutzt wird, wird innerhalb der doppelten Buchführung durch die Erfolgsrechnung, die die Leistungsreihe der Transaktionen repräsentiert, ergänzt. Deswegen wird der erwerbswirtschaftliche Erfolg mit Hilfe der kaufmännischen doppelten Buchführung auf doppelte Weise ermittelt, und zwar über die Zahlungsreihe (die Bilanzrechnung) und über die Leistungsreihe (die Erfolgsrechnung).[13] Die kaufmännische doppelte Buchführung ist deshalb eine Buchführungsmethode, die für eine erwerbswirtschaftliche Rechnung die Grundlage bildet (siehe Bild 1).

Nach Walb[14] ist diese doppelte Ermittlung des Erfolgs (das heißt, über die Zahlungs- und Leistungsreihen) der Vorteil der kaufmännischen doppelten Buchführungsmetode im Verhältnis zu der (systematischen) einfachen Buchführungsmethode. Es existiert eine direkte Kopplung zwischen der Erfolgs- und der Bilanzrechnung, und diese werden in verbundener Form, das heißt unter Einhaltung des Kongruenzprinzips, erarbeitet. Zudem werden erfolgsneutrale Ein- und Auszahlungen (zum Beispiel Einzahlung von neuem Darlehen) sowohl auf der Sollseite als auch auf der Habenseite der Bilanzrechnung (und nicht in der Erfolgsrechnung) gebucht, damit die Bilanzrechnung Vermögen, Schulden und Eigenkapital am Bilanzstichtag vollständig ermittelt.

Ijiri[15] rückt zwei andere Dimensionen der doppelten Buchführung als die Funktion der doppelten Erfolgsermittlung (über die Zahlungs- und Leistungsreihen) in den Mittelpunkt: Das wichtigste Merkmal der doppelten Buchführung bestehe darin, dass jede Erhöhung eine ursächliche Beziehung zu jeder Reduktion hat, und der wichtige Beitrag der doppelten Buchführungsmethode im Vergleich zur einfachen Buchführungsmethode bestehe darin, dass die heutige finanzielle Lage eines Unternehmens durch frühere Buchungen vollständig

5 Mülhaupt, 1987, S. 119.
6 Siehe zum Beispiel Monsen und Wallace, 1995.
7 Siehe zum Beispiel Lüder und Jones, 2003.
8 Vgl. Lee, 1986.
9 Siehe zum Beispiel Kosiol, 1967.
10 Siehe auch Oettle, 1990.
11 Siehe zum Beispiel Kam, 1990, S. 29.
12 Siehe zum Beispiel Kam, 1990, S. 19.
13 Walb, 1926.
14 Walb, 1926.
15 Ijiri, 1967.

ermittelt werde.[16] An einem bestimmten Zeitpunkt ermitteln die Vermögen und Schulden die heutige Lage eines Unternehmens, und die Eigenkapitalkonten, einschließlich der Jahresergebnisse, können als eine Zusammenfassung früherer Ereignisse betrachtet werden. Wenn die früheren Ereignisse richtig verbucht wurden, sollte die Zusammenfassung dieser Ereignisse in Übereinstimmung mit der heutigen Lage sein. Wenn man die einfache Buchführungsmethode benutzt, wird die heutige Lage durch eine Liste von Vermögen und Schulden repräsentiert. Wird aber die doppelte Buchführung angewandt, zeigt sich die heutige Lage in den Kapitalkonten, die die früheren Ereignisse widerspiegelen, die zur heutigen Lage führten. Nach Kam ist deshalb die Rechenschaftspflicht der Kern der doppelten Buchführung.[17]

Zusammenfassend können wir feststellen, dass die Benutzung der kaufmännischen doppelten Buchführungsmethode im Vergleich zur Benutzung der systematischen einfachen Buchführungsmethode vorteilhaft ist, wenn man eine erwerbswirtschaftliche Rechnung erarbeiten will. Aus der früheren Diskussion, einschließlich des Bildes 1[18], geht aber hervor, dass die Verwendung der doppelten Buchführung unvorteilhaft ist, wenn man eine finanzielle Rechnung erarbeiten will. Dann ist die einfache Buchführungsmethode vorzuziehen, weil sie auf der Buchung von Geldtransaktionen basiert.

»In letzter Zeit lässt sich international ein Trend beobachten, das kaufmännische Rechnungswesen in den öffentlichen Bereich einzuführen.«

Historische Entwicklung des kameralistischen Rechnungswesens

Im öffentlichen Bereich in Kontinentaleuropa[19] wurde die kameralistische einfache Buchführung ab dem sechzehnten Jahrhundert entwickelt, um die Verwaltung öffentlicher Einnahmen (besonders Steuereinnahmen) zu verbessern.[20] Walb[21] hebt hervor, dass das lateinische Wort »camara« oder »camera« im 9. Jahrhundert den Ort, an dem der Landesherr seine Schätze aufbewahrte, bezeichnete, und der deutsche Ausdruck Kammer bedeutete in diesem Zusammenhang das Gemach, in dem die zur Verwaltung der Einkünfte bestellten Räte (Kammerräte) sich zu versammeln pflegten. Die Ausdrücke »Kameralistik« und »kameralistisches Rechnungswesen« sind daher von alters her mit der Vorstellung von Geld und Einkünften sowie deren Verwaltung aufs Engste verknüpft.

Was die Entwicklungstendenzen bei der Kameralistik anbelangt, lässt sich ein Parallelverlauf mit der Entwicklung der kaufmännischen Buchhaltung erkennen.[22] Hier wie dort werden besonders die Herausbildung der Kontrolle, die Durchgliederung der Aufzeichnungen für statistische Zwecke und die Herausbildung einer Erfolgsrechnung angestrebt. Walb[23] hebt weiter hervor, dass die Entwicklung des kameralistischen Rechnungswesens in vier Stufen gegliedert werden kann. In der ersten Stufe (ca. 1500-1750), sie wird als Einfacher Kameralstil benannt, hat man sich vermutlich zunächst mit den Geldeinnahmen und den Geldausgaben sowie mit einem ungegliederten Kassenbuch begnügt, in dem die Fälle der Zeitfolge nach ohne Berücksichtigung ihres Charakters verzeichnet wurden. Versuche, die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode in den öffentlichen Bereich einzuführen, sind misslungen.[24] Walb setzt fort: »Die Übernahme des kaufmännischen Rechnungswesens auf die gesamte öffentliche Wirtschaft war demnach nur ein Intermezzo. Sie war zur Erfolglosigkeit verurteilt, weil man die besonderen Verhältnisse in der Staatswirtschaft, die an ein Rechnungswesen bestimmte Anforderungen stellen, nicht genügend beachtet hatte. Die Abstellung der Missstände konnte nicht auf dem hier eingeschlagenen Wege einer völligen Revolutionierung erreicht werden. Sie musste vielmehr in der Richtung einer organischen Fortbildung des Bestehenden versucht werden.«[25]

Die zweite Stufe (ca. 1750-1810), Einführung der Sollverrechnung, bestand darin, dass zunächst für sämtliche Zahlungsvorgänge eine starre Kopplung der Buchungen im Zeitbuch (Kassenbuch) und der systematischen Buchungen im Hauptbuch (Sachbuch) vorgesehen wurde, das heißt, sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Rechnungsperiode wurden in der chronologischen wie auch in der systematischen Rechnung gleichermaßen erfasst (Ist-Verrechnung). Zum anderen wurde innerhalb der systematischen Rechnung (Sachbuch) jene typische Form des kameralistischen Sachkontos geschaffen, die in der Folgezeit für die Rechnungstechnik der Kameralistik bestimmend wurde.[26]

Ausgangspunkt für die Überlegungen dieser Stufe war das Bestreben, in der systematischen Rechnung nicht nur die bereits erfolgten Einnahmen und Ausgaben zu erfassen (Kassenrechnung, Ist-Verrechnung), sondern auch die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben (Soll-Verrechnung).[27] Walb erklärt: »Die Sollverrechnung bei den zergliederten Einnahmen und Ausgaben gibt an, was für diese Zwecke gezahlt werden soll, einerlei, ob sofort oder später, und sie wird vorgenommen, sobald die Tatsache, dass eine Einnahme oder Ausgabe zu erfolgen hat, feststeht. Puechberg hat sie daher als die ›Schuldigkeit‹ bezeichnet, so dass man in der Kameralistik von der Einnahme- und Ausgabeschuldigkeit oder dem Einnahme- und Ausgabesoll spricht. Dieser Schuldigkeit oder dem Soll steht gegenüber die ›Abstattung‹ oder das ›Ist‹ bzw. ›Hat‹, womit die erfolgte Zahlung, das heißt die Berichtigung der Schuldigkeit, bezeichnet wird. Steht die Zahlung noch aus, so entsteht ein Rest oder Rückstand. Jedes Soll muss der Natur der Sache nach schließlich durch ein Ist zum Ausgleich gebracht werden, ein Grundsatz, den die Kameralistik zu einem streng formalen erhoben hat, der unter allen Umständen auch bei fiktiven Verrechnungen durchzuführen ist.«[28]

Die dritte Entwicklungsstufe des kameralistischen Rechnungswesens (ab ca. 1810), Weitere Durchgliederung des kameralistischen Sachbuches, vollzog sich in der Stille.[29] Sie bestand im Wesentlichen in einer systematischen Durchgliederung des kameralistischen Sachbuches. Im Jahre 1810 erschien unter dem Titel »Unterricht zur Anweisung der Gefällserträgnisse für die Staatsrechnungszentrale« (nach dem Verfasser Jäger von Weidenau auch der »Jägersche Unterricht« genannt) eine Anordnung,

16 Ijiri, 1982, S. 9.
17 Kam, 1990, S. 37.
18 Siehe auch Monsen, 2005.
9 Besonders in Deutschland, Österreich und in der Schweiz; siehe zum Beispiel Buschor, 1994; Mülhaupt, 1987; Walb, 1926.
20 Siehe zum Beispiel Walb, 1926.
21 Walb, 1926, S. 210.
22 Walb, 1926, S. 209.
23 Walb, 1926.
24 v. Wysocki, 1965, S. 13.
25 Walb, 1926, S. 215.
26 v. Wysocki, 1965.
27 v. Wysocki, 1965.
28 Walb, 1926, S. 217.
29 Walb, 1926; v. Wysocki, 1965.

nach der die Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben nach erfolgswirksamen Prinzipien (»zum Gefällsertrage gehörige«) und erfolgsunwirksamen Prinzipien (»zum Gefällsertrage nicht gehörige«) vor sich gehen sollte. Durch diese Gliederung wurde der Weg zu einer nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufzustellenden Erfolgsrechnung geebnet.

Die vierte Entwicklungsstufe des kameralistischen Rechnungswesens, Ausbau des kameralistischen Rechnungsstiles zur Betriebskameralistik, begann ungefähr im Jahre 1910. Diese Stufe ist einerseits durch eine Krise gekennzeichnet: Dem Aussterben des Kameralismus fiel auch die dazugehörige Rechnungswissenschaft zum Opfer.[30] Andererseits führten die Bedürfnisse der neuen öffentlichen Erwerbsbetriebe, vorwiegend der Gemeinden, zu einer Fülle von »Reformstilen« der kameralistischen Rechnung.[31]

Weitere Versuche, die kameralistische einfache Buchführungsmethode durch die kaufmännische doppelte Buchführungsmethode zu ersetzen, sind ebenfalls misslungen. Walb kommentiert: »Es ist lehrreich festzustellen, dass man hierbei wieder den gleichen Weg wie 150 Jahre zuvor anempfahl und zum Teil auch beschritt, nämlich die Übernahme der kaufmännischen Buchhaltung, wenn auch diesmal mit der Beschränkung auf die werbenden Betriebe. Und weiter ist es lehrreich, dass auch diesmal dieser Weg sich nicht als der richtige erwies. Wo er eingeschlagen wurde, hat man ihn zum Teil wieder verlassen (Kieler Werft) bzw. nicht übermäßig günstig beurteilt (Bayerische Staatsverwaltung).«[32]

Von einer Eroberung behördlicher Betriebe durch die kaufmännische Buchhaltung kann nach Walb wiederum keine Rede sein. Der Grund liegt eben darin, dass die Verwaltungen, alles in allem genommen, an das Rechnungswesen Anforderungen stellen, die durch die kaufmännische aus anderen Verhältnissen erwachsende Buchhaltung weniger gut befriedigt werden können, und dass bei der Einheitlichkeit der Verwaltungs- und Kontrollorganisation auch ein Nebeneinanderbestehen beider Rechnungssysteme oft nur schwer erträglich ist. Deshalb zieht Walb diese Schlussfolgerung: »Die neuzeitliche Weiterbildung (des öffentlichen Rechnungswesens) ist daher auf den gleichen Weg gedrängt worden, den man nach der ersten Krisis eingeschlagen hatte, nämlich den der organischen Fortbildung der vorhandenen Einrichtungen (das heißt, des kameralistischen Rechnungsstiles).«[33]

Auf dieser Basis arbeitete Walb seine grundlegende Theorie der kameralistischen (erwerbswirtschaftlichen) Erfolgsrechnung aus. Auch aus der Praxis kamen beachtliche Vorschläge.[34] v. Wysocki hebt jedoch die Bedeutung von Ernst Walb hervor: »Es ist das Verdienst von WALB, zuerst bewiesen zu haben, dass mit den Stilelementen des klassischen kameralistischen Rechnungswesens ohne Benutzung von Verfahren der kaufmännischen doppelten Buchführung eine dieser ebenbürtige Erfolgs- und Bestandsrechnung aufgebaut werden kann (Betriebskameralistik).«[35]

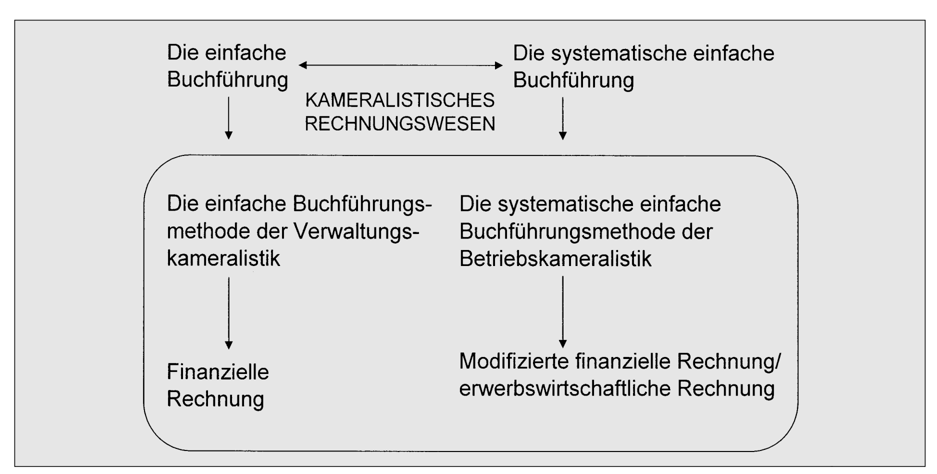


Bild 2: Die kameralistische Buchführung

Als Ergebnis der heute weitgehend abgeschlossenen Diskussion über die Anwendungsgebiete des kameralistischen Rechnungswesens kann nach v. Wysocki[36] wohl festgestellt werden, dass der kameralistische Rechnungsstil weit mehr für eine Anpassung und Ausgestaltung geeignet ist als die kaufmännische doppelte Buchführung mit ihrer strengen Buchungs- und Abschlusstechnik. Es ist deshalb verständlich, dass die Erscheinungsformen der Kameralistik im Vergleich zu den Erscheinungsformen der kaufmännischen doppelten Buchführung außerordentlich vielgestaltig sind. Walb bemerkt: »Wer die heutige praktische Kameralrechnung verstehen will, muss den Gedanken an eine einheitliche Handhabung derselben aufgeben.«[37]

Verwaltungskameralistik und Betriebskameralistik

Das kameralistische Rechnungswesen wurde ursprünglich für die öffentliche Verwaltung entwickelt (Verwaltungskameralistik). Ein wichtiger Zweck dieses Rechnungswesens besteht darin, die Verwaltung öffentlicher Einnahmen (Steuern) innerhalb der finanziellen Beschränkungen eines öffentlichen Haushaltsplanes durchzuführen (Haushaltskontrolle). Darüber hinaus ist diejenige Kontrolle wichtig, dass kein Geld empfangen oder gezahlt wird, ohne eine frühere Zahlungsanordnung (Zahlungskontrolle). Später – ab 1910 (die vierte Stufe) – wurde die Verwaltungskameralistik zur Betriebskameralistik für die Nutzung durch öffentliche (behördliche) Betriebe weiterentwickelt. Der Zweck dieser Form des Kameralrechnungswesens besteht darin, ähnliche Informationen bereitzustellen, wie sie mit Hilfe der kaufmännischen doppelten Buchführung und der kaufmännischen Konten (Soll- und Habenseiten) ermittelt werden. Deshalb werden innerhalb der Betriebskameralistik eine erwerbswirtschaftliche Erfolgsrechnung und eine dazugehörige verbundene Bilanzrechnung (das heißt eine erwerbswirtschaftliche Rechnung) erarbeitet.

Die Verwaltungskameralistik benutzt eine besondere Variante der einfachen Buchführung, während die Betriebskameralistik eine besondere Variante der systematischen einfachen Buchführung benutzt. Deshalb sei die erstgenannte Buchfürungsmethode als die einfache Buchführungsmethode der Verwaltungskameralistik und die letztgenannte Methode als die systematische einfache Buchführungsmethode der Betriebskameralistik bezeichnet (siehe Bild 2).

Die einfache Buchführungsmethode der Verwaltungskameralistik hat die einfache Buchführungsmethode des kaufmännischen Rechnungswesens weiterentwickelt. Während die letztgenannte Methode die Grundlage für eine finanzielle Rechnung bildet (siehe Bild 1), die (unmittelbare) Ein- und Auszahlungen festhält, ist die erstgenannte Methode die Grundlage für eine finanzielle Rechnung (siehe Bild 2), die Einnahmen und Ausgaben (das heißt

30 Johns, 1951; v. Wysocki, 1965.
31 v. Wysocki, 1965, S. 15.
32 Walb, 1926, S. 224.
33 Walb, 1926, S. 224.
34 Siehe Oettle, 1990, S. 348; v. Wysocki, 1965, S. 15.
35 v. Wysocki, 1965, S. 15.
36 v. Wysocki, 1965, S. 15.
37 Walb, 1926, S. 225.

sowohl unmittelbare Ein- und Auszahlungen als auch spätere Einzahlungen (Forderungen) und spätere Auszahlungen (Schulden)) aufzeichnet.

Die systematische einfache Buchführungsmethode der Betriebskameralistik hat die systematische einfache Buchführungsmethode des kaufmännischen Rechnungswesens weiterentwickelt. Letztere ermittelt den erwerbswirtschaftlichen Erfolg nur über die Zahlungsreihe (die Bilanzrechnung); sie bildet deshalb die Grundlage für eine modifizierte finanzielle Rechnung, die durch einen erwerbswirtschaftlichen Erfolg ergänzt wird (siehe Bild 1). Wird aber die erstgenannte Buchführungsmethode verwendet, wird der erwerbswirtschaftliche Erfolg nicht nur über die Zahlungsreihe (die Bilanzrechnung), sondern auch über die Leistungsreihe (die Erfolgsrechnung) ermittelt, auf ähnliche Weise wie er mit Hilfe der kaufmännischen doppelten Buchführungsmethode ermittelt wird. Deshalb bildet die systematische einfache Buchführungsmethode der Betriebskameralistik die Grundlage für eine modifizierte finanzielle Rechnung/erwerbswirtschaftliche Rechnung (siehe Bild 2).

Der nachfolgende Abschnitt konzentriert sich auf die verwaltungskameralistische einfache Buchführung, die für die öffentliche Verwaltung entwickelt wurde. Daran anknüpfend wird das Rechnungswesen für die Gemeindeverwaltung in Norwegen näher betrachtet. Für weitere Einzelheiten in Bezug auf die Betriebskameralistik verweise ich auf Walb, Johns, v. Wysocki und Mülhaupt.[38]

Die verwaltungskameralistische Buchführung

Das kameralistische Konto ist im Bild 3 illustriert worden. Heutzutage wird zwar die Bezeichnung »kameralistisches Konto« verwendet; nach Rudolf Johns[39] war die Bezeichnung »Konto« dem Kameralstil jedoch ursprünglich fremd. Johns[40] bezieht sich deshalb auf Bild 3 als ein »Rechnungsgerüst«, weil jedes kameralistische Konto eine Kombination von mindestens zwei, aber auch von weiteren kaufmännischen Konten darstelle. Ludwig Mülhaupt benutzt hingegen die Bezeichnung »kameralistisches Konto«: »Im Gegensatz zum doppischen Konto ist das kameralistische Konto in der Regel einseitig, das heißt es hat entweder eine Einnahmen- oder eine Ausgabenseite. Während aber das Konto der kaufmännischen Buchhaltung auf jeder Seite eingliedrig ist, das heißt nur eine Spalte aufweist, besteht das kameralistische Konto grundsätzlich aus vier verschiedenen Spalten, von denen die Spalte ›Reste-Soll aus Vorperioden‹ den Anfangsbestand, die Spalte ›Laufendes Soll‹ den Zugang, die Istspalte den Abgang vom Soll in der laufenden Rechnungsperiode und die Spalte ›Kassenrest‹ den Bestand am Ende der Rechnungsperiode wiedergeben.«[41]

	Einnahmen				Ausgaben			
Buchungsstelle	Reste-Soll aus Vorperioden (RVp)	Lau fendes Soll (S)	Ist (I)	Rest (R)	Reste-Soll aus Vorperioden (RVp)	Lau-fendes Soll (S)	Ist (I)	Rest (R)

Bild 3: Das kameralistische Konto

Die Spalte Reste-Soll übernimmt die Reste aus Vorjahren, und zwar auf der Einnahmenseite die noch ausstehenden Forderungen, auf der Ausgabenseite die noch unbeglichenen Verbindlichkeiten. Sie ist Bilanzspalte, weil sie die Endbestände der Vorjahresrechnung als Anfangsbestände des neuen Rechnungsjahres wiedergibt. Die Spalte Laufendes Soll weist alle während des Haushaltsjahres neu entstandenen Forderungen und Verbindlichkeiten als Zugänge zu den Anfangsbeständen aus. Sie verkörpert die Leistungsreihe der Vorfälle und bildet damit die Grundlage für die finanzielle Erfolgsermittlung (Einnahmen minus Ausgaben).

Die Ist-Spalte hat eine zweifache Funktion: Als Vollzugsspalte für das Soll (Reste-Soll und/oder Laufendes Soll) weist sie die Abgänge vom Soll aus. Gleichzeitig stellt sie in der Vertikalen des Sachbuches das Kassenkonto für den baren und unbaren Zahlungsverkehr dar und macht damit die in der Doppik erforderlichen besonderen Konten des Zahlungsverkehrs entbehrlich. Die Reste-Spalte zeigt das am Ende des Haushaltsjahres noch nicht abgewickelte Soll und damit die Endbestände an Forderungen oder Verbindlichkeiten. Sie ist somit ebenfalls Bilanzspalte, die ihre Bestände an die Spalte Reste-Soll des neuen Rechnungsjahres übergibt. Ist- und Reste-Spalte verkörpern die Zahlungsreihe eines Vorgangs. In der Praxis kann das kameralistische Konto noch weitere Spalten enthalten, zum Beispiel für das Soll des Haushaltsplans, für Abgänge bei den Resten aus Vorperioden oder vom Soll des laufenden Rechnungsjahres, ferner für die Abweichungen der Rechnung vom Soll des Haushaltsplans.

Aus dem oben angeführten Zitat von Walb[42], geht hervor, dass jedes Soll der Natur der Sache nach schließlich durch ein Ist zum Ausgleich gebracht werden muss. Dieser Grundsatz muss unter allen Umständen eingehalten werden, sowohl für die Einnahmen als auch für die Ausgaben, was auch die kameralistische Gleichung, die separat auf der Einnahmenseite und auf der Ausgabenseite gilt, reflektiert:

Rest = Reste aus Vorperioden + Laufendes Soll – Ist

$$R = RVp + S - I$$

Dies bedeutet, dass der Buchungsstoff horizontal auf einer Seite angeordnet wird, entweder auf der Einnahmenseite (um die kameralistische Gleichung der Einnahmen zu erfüllen) oder auf der Ausgabenseite (um die kameralistische Gleichung der Ausgaben zu erfüllen). Während die kaufmännische Buchführung stets verschiedene Konten braucht, um einen Vorfall zu verrechnen, kommt die Kameralistik mit einem Konto aus, weil jedes kameralistische Konto eine Kombination von zwei oder mehreren kaufmännischen Konten darstellt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die finanzielle Entwicklung aus dem kameralistischen Konto direkt hervorgeht (Einnahmen und Ausgaben in den Soll-Spalten und Einzahlungen und Auszahlungen in den Ist-Spalten). Darüber hinaus kann das gleiche Konto für den Haushaltsplan verwendet werden, um die Haushaltskontrolle durchzuführen. Hierzu werden Haushaltseinnahmen und Haushaltsausgaben mit den wirklichen (buchmäßigen) Einnahmen und Ausgaben (den Soll-Spalten) und/oder Haushaltseinzahlungen und Haushaltsauszahlungen mit den wirklichen (buchmäßigen) Einzahlungen und Auszahlungen verglichen (den Ist-Spalten). Die Zahlungskontrolle kann einfach dadurch durchgeführt werden, dass man die Soll-Spalten (Zahlungsanordnungen) und die Ist-Spalten (Zahlungen) vergleicht. In der Verwaltungskameralistik werden nur monetäre Forderungen und Schulden, für die Zahlungen angeordnet wurden, in den Rest-Spalten gebucht. Dies bedeutet, dass die Bilanzrechnung (das heißt, die Spalten Reste-Soll aus Vorperioden und Rest) der Verwaltungskameralistik eine unvollstän-

38 Walb, 1926, Johns, 1951, v. Wysocki, 1965 und Mülhaupt, 1987.

39 Johns, 1951, S. 44.

40 Johns, 1951.

41 Mülhaupt, 1987, S. 95.

42 Walb, 1926, S. 217.

dige finanzielle Bilanzrechnung repräsentiert, die in unverbundener Form erarbeitet wird (das Kongruenzprinzip wird nicht berücksichtigt). Und da die einfache Buchführungsmethode der Verwaltungskameralistik eine besondere Variante des Prinzips der einfachen Buchführung heranzieht, die für eine finanzielle Rechnung die Grundlage bildet, repräsentiert die Verwaltungskameralistik eine finanzielle Rechnung.

Historische Entwicklung des Gemeinderechungswesens in Norwegen

Die erste Vorschrift (V) des Gemeinderechnungswesens in Norwegen wurde im Jahre 1883 verabschiedet (V1883; siehe die Tabelle V1 im Anhang) und forderte eine Rechnungsübersicht über monetäre Einnahmen und Ausgaben (Kassenrechnung). Mellemvik fasst diese Vorschrift auf folgende Weise zusammen: »In der ersten norwegischen Vorschrift (V1883) scheint das kameralistische Rechnungswesen seinen Niederschlag gefunden zu haben. Unter anderem ist das Rechnungswesen nach dieser Vorschrift als eine echte Kassenrechnung zu betrachten.«[43]

Dieses Zitat zeigt, dass die erste Gemeinderechnungsvorschrift auf kameralistischem Denken basierte, und sie forderte die Erarbeitung einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung. Obwohl diese Vorschrift im Jahre 1883 verabschiedet wurde, stand diese Buchführung in Übereinstimmung mit der ersten Stufe der kameralistischen Buchführung (1500-1750: einfacher Kameralstil) und nicht in Übereinstimmung mit einer späteren Stufe.

Der Hauptzweck des Gemeinderechnungswesens in Norwegen besteht darin, die öffentlichen Einnahmen (Steuern) in Übereinstimmung mit einem politisch verabschiedeten Haushaltsplan zu verwalten: »Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass man das Gemeinderechnungswesen so gestaltet, dass es zu jeder Zeit eine vollständige Übersicht über die finanzielle Lage der betreffenden Gemeinde gibt und am Jahresende ein richtiges, einfach nachprüfbares Bild der Art und Weise der Verwaltung der finanziellen Mittel der Gemeinde im abgelaufenen Jahr gibt.

Der Hauptzweck des Rechnungswesens besteht darin, eine Übersicht über die Verwaltung der finanziellen Mittel der Gemeinde zu geben und zu verdeutlichen, ob diese in Übereinstimmung mit dem verabschiedeten Haushaltsplan stattgefunden hat.«[44]

Der hier angeführte Hauptzweck des Gemeinderechnungswesens in Norwegen entspricht dem Hauptzweck der Verwaltungskameralistik, das heißt der Verwaltung öffentlicher Einnahmen (Steuern) innerhalb eines politisch verabschiedeten Haushaltsplans. Es gibt deshalb eine starke Kopplung zwischen dem Haushaltsplan und dem Rechnungswesen sowohl innerhalb der Verwaltungskameralistik als auch innerhalb des Gemeinderechnungswesens in Norwegen. Wie aus der Tabelle V1 im Anhang hervorgeht, wurde im Jahre 1924 eine Gemeindevorschrift, die sowohl für den Haushaltsplan als auch für das Rechnungswesen gilt, verabschiedet: »Künftig soll die Aufstellung des Haushalts Posten für Posten der Aufstellung der Haushaltsrechnung entsprechen. Daher sind die Vordrucke für den Haushalt und für die Haushaltsrechnung praktisch gleich.«[45]

Diese starke Kopplung zwischen dem Haushaltsplan und dem Rechnungswesen gilt im Gemeindebereich in Norwegen noch immer, obwohl heute zwei separate Vorschriften existieren, und zwar eine Haushaltsvorschrift (VH2000) und eine Rechnungsvorschrift (VR2000) (siehe die Tabelle V4 im Anhang). Interessant ist auch, dass V1924 die Buchführung über die gesamten Einnahmen und Ausgaben forderte, und nicht nur über die realisierten Einnahmen (das heißt die monetären Einnahmen (Einzahlungen)) und die realisierten Ausgaben (das heißt die monetären Ausgaben (Auszahlungen)), wie es V1883 forderte (siehe die Tabelle V1 im Anhang).

Aus dem früheren Abschnitt zur historischen Entwicklung des kameralistischen Rechnungswesens geht hervor, dass die Sollverrechnung (die Anordnungsrechnung), in die die gesamten Einnahmen und Ausgaben einzutragen sind, in der zweiten Entwicklungsstufe des kameralistischen Rechungswesens eingeführt wurde (1750-1810). Und seit 1924 ist »anordningsprinsippet« (das Anordnungsprinzip), zusammen mit dem Prinzip der doppelten Buchführung, eines der zwei wichtigsten Rechnungsprinzipien im Gemeinderechnungswesen in Norwegen. Es ist jedoch eine Tatsache, dass der Begriff »anordningsprinsipp« erst seit dem Jahre 1942 benutzt wird, während im Jahre 1936 noch der Begriff »anordningssystem« (das Anordnungssystem) für dieses Prinzip verwendet wurde. Zudem wird der Begriff »anordningsprinsipp« weder in V1924 noch in V1941 verwendet, aber der Inhalt dieses Prinzips, das heißt die Buchführung über die gesamten Einnahmen und Ausgaben, wurde schon im Jahre 1924 eingeführt. Und obwohl die heutige Rechnungsvorschrift (VR 2000) den Begriff »anordningsprinsipp« (das Anordnungsprinzip) nicht benutzt, ist der Begriff in den Anmerkungen zur heutigen Rechnungsvorschrift (AR2000) enthalten (siehe die Tabelle V4 im Anhang).

Aus der oben dargestellten Geschichte des Kameralrechnungswesens geht hervor, dass in der dritten Entwicklungsstufe eine weitere Durchgliederung des kameralistischen Sachbuches eingeführt wurde (1810-1910). Insbesondere wurden erfolgswirksame Transaktionen von erfolgsneutralen Transaktionen getrennt. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass die Idee, im Jahre 1924 eine Trennung zwischen unterschiedlichen Transaktionen (ordentlichen Transaktionen und Kapitaltransaktionen) in das norwegische Gemeinderechnungswesen einzuführen, aus ähnlichen Überlegungen des Kameralrechnungswesens folgt. Hervorzuheben ist auch, dass die norwegischen Vorschriften von 1883 und 1924 die Erstellung einer Bilanzrechnung nicht verlangten, sondern lediglich eine Übersicht über das Anlagevermögen als Ergänzung zum Rechnungswesen (siehe die Tabelle V1 im Anhang – auch dies ein Kennzeichen des Kameralrechnungswesens in seinen früheren Entwicklungsstufen.

»Die doppelte Buchführung ist vorteilhaft für eine erwerbswirtschaftliche Rechnung, aber unvorteilhaft für eine finanzielle Rechnung.«

Das Rechnungsssystem des Gemeinderechnungswesens in Norwegen soll dazu beitragen, die Zwecke der Verwaltungskameralistik zu erfüllen, jedoch ohne das Rechnungssystem der Verwaltungskameralistik (die einfache Buchführungsmethode der Verwaltungskameralistik und das kameralistische Konto) zu verwenden. Deshalb ist das Rechnungssystem des Gemeinderechnungswesens in Norwegen (eine besondere doppelte Buchführungsmethode und die kaufmännischen Konten) sehr komplex und schwer zu verstehen. Weil darüber hin-

43 Mellemvik, 1987, S. 60; aus dem Norwegischen übersetzt.

44 V1936, S. 66; aus dem Norwegischen übersetzt.

45 V1924, S. 99; aus dem Norwegischen übersetzt.

aus die Trennung zwischen Zahlungsanordnungen (Soll) und Zahlungen (Ist) im öffentlichen Bereich sehr wichtig ist, wurde das kameralistische Konto für eine solche Zahlungskontrolle besonders eingerichtet (siehe Bild 3). Durch die Benutzung des kameralistischen Kontos mit den Spalten »Laufendes Soll« und »Ist« sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite ist die Zahlungskontrolle einfach dadurch durchzuführen, dass die Sollspalten (Zahlungsanordnungen) und die Istspalten (Zahlungen) verglichen werden. Obwohl in Norwegen das kaufmännische doppelseitige Konto (Soll- und Habenseiten) anstelle des einseitigen kameralistischen Kontos (Einnahmen- und Ausgabenseiten mit Soll- und Istspalten) in das Gemeinderechnungswesen eingeführt wurde, soll weiterhin verhindert werden, dass Zahlungen von einer Person (dem Kassierer) veranlasst werden, ohne dass eine Zahlungsanordnung einer anderen, dazu bevollmächtigten Person vorliegt (Zahlungskontrolle): »Jeder Betrag, der aus einer Kasse zu zahlen ist, muss vorher angewiesen werden. Ein Anweisungsbuch mit einem Konto für jeden Haushaltsposten und für jede Sonderbewilligung muss ausgearbeitet werden, um zu zeigen, dass die anweisende Person zu jeder Zeit die Summe kennt, die auf Grund des betreffenden Haushaltspostens oder der betreffenden Sonderbewilligung zur Verfügung steht. ... Bei Anweisung eines Betrags wird dieser auf das betreffende Konto im Anweisungsbuch eingetragen.

Das Anweisungsbuch muss außer dem Datum und der Textrubrik zwei Zahlenspalten haben. Der angewiesene Betrag ist in die erste Spalte einzutragen, und in die letzte Spalte wird jeweils die Summe der Anweisungen des betreffenden Kontos eingetragen.

Über dem Konto sind sowohl die Bezeichnung des Kontos als auch der angewiesene Betrag und mögliche Nachbewilligungen einzutragen; die anweisende Person kann dann zu jeder Zeit sehen, wie viel von der Bewilligung in Anspruch genommen wurde«[46].

Aus diesem Zitat geht hervor, dass die Ausarbeitung eines Anweisungsbuches zusätzlich zu der Buchführung mit Hilfe der Buchführungsmetode des Gemeinderechnungswesens in Norwegen zu erfolgen hat. Die Erstellung eines solchen Anweisungsbuches neben der Buchführung ist nicht notwendig, wenn die einfache Buchführung der Verwaltungskameralistik und das kameralistische Konto benutzt werden, weil die Zahlungskontrolle dann einfach dadurch durchgeführt werden kann, dass die Soll- und Istspalten verglichen werden.

V1971 hob die Trennung zwischen ordentlichen Transaktionen und Kapitaltransaktionen der früheren Vorschriften auf und forderte sowohl die Erarbeitung einer Hauptübersicht über die Einnahmen und Ausgaben als auch detaillierte Haushaltspläne und Rechnungen über sowohl ordentliche Transaktionen als auch Kapitaltransaktionen. Keine Begründung wurde in V1971 für die Aufhebung der Trennung zwischen ordentlichen Transaktionen und Kapitaltransaktionen gegeben; auf der anderen Seite findet sich eine Begründung für die Wiedereinführung dieser Trennung in V1990: »Die Haushaltsbestimmungen der Gemeindegesetze basieren auf dem Hauptprinzip, dass Darlehen oder andere Kapitaleinnahmen nicht dafür verwendet werden dürfen, allgemeine Verwaltungsausgaben auszugleichen. Die Begründung dafür ist, dass die Gemeinden nicht ein Tätigkeitsniveau etablieren sollen, das durch die ordentlichen Einnahmen nicht finanziert werden kann.«[47]

»*Versuche, die Doppik in die Staatsverwaltung einzuführen, sind stets gescheitert.*«

Dies bedeutet, dass V1990 bis zu einem gewissen Grad den kameralistischen Einfluss auf die früheren Vorschriften verstärkte (die Trennung zwischen ordentlichen Transaktionen und Kapitaltransaktionen). Und der übergeordnete kameralistische Einfluss auf die Vorschriften setzte sich fort, als V1993 und V2000 verabschiedet wurden: die Verwaltung von öffentlichen Einnahmen (Steuern), das Anordnungsprinzip (die Buchung von Einnahmen und Ausgaben) und die Haushaltskontrolle (der Vergleich von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung). Mit dem Beschluss der V1990 ist jedoch ein zunehmender Einfluss der kaufmännischen Buchführungsmethode auf die Gemeinderechnungsvorschriften in Norwegen zu beobachten. V1990 verweist nämlich sowohl auf das Aktiengesetz als auch auf das Rechnungsgesetz, die beide im privaten Bereich gelten, und zwar bezüglich der Erarbeitung der Bilanzrechnung. Obwohl die Sollseite der Bilanzrechnung nun von der kaufmännischen Buchführung direkt beeinflusst wird, ist die Bilanzrechnung nicht in verbundener Form erarbeitet worden (das Kongruenzprinzip wird nicht angewendet). Auf der anderen Seite gibt es im Gemeinderechnungswesen in Norwegen keine direkte Kopplung zwischen dem finanziellen Erfolg in »driftsregnskapet« (der ordentlichen Rechnung) und der Eigenkapitaländerung in der Bilanzrechnung, was ein Kennzeichen der Verwaltungskameralistik ist, in der eine Bilanzrechnung in unverbundener Form erarbeitet wird. Darüber hinaus zeigt eine weitere Studie des Rechnungsgesetzes in Norwegen (RG1998), dass der Begriff »god regnskapsskikk« (Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung) eine wichtige Rolle spielt, und davon beeinflusst ist der Begriff »god kommunal regnskapsskikk« (Grundsätze ordnungsmäßiger Gemeindebuchführung) in die Gemeinderechnungsvorschriften in Norwegen eingeführt worden.[48]

In den zwei folgenden Vorschriften (V1993 und VR2000) wird der kaufmännische Einfluss auf die Gemeinderechnungsvorschriften verstärkt, vor allem durch weitere Hinweise auf das private Rechnungsgesetz, so zum Beispiel bezüglich der Aktivierung/Abschreibung von Anlagevermögen in der Bilanzrechnung und durch eine weitere Verstärkung des Begriffs »god kommunal regnskapsskikk«. Zudem ist Norsk Regnskapsstiftelse (die Norwegische Rechnungsstiftung), die im Jahre 1989 gegründet wurde, dazu bevollmächtigt, den Begriff »god regnskapsskikk« zu konkretisieren. Im Gemeindesektor wurde Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (die Vereinigung für Grundsätze ordnungsmäßiger Gemeindebuchführung) am 1. November 2000 gegründet und damit bevollmächtigt, den Begriff »god kommunal regnskapsskikk« weiter auszufüllen.

Schlussfolgerungen

Seitdem im Jahre 1883 die erste Gemeinderechnungsvorschrift in Norwegen verabschiedet wurde, haben die Vorschriften die Gemeinden zur Erarbeitung finanzieller Rechnungen veranlasst, um die Verwaltung öffentlicher Einnahmen (Steuern) zu ermöglichen. Weil diese Verwaltung innerhalb eines politisch verabschiedeten Haushaltsplans stattfinden sollte, gibt es seit 1924, als die zweite Vorschrift verabschiedet wurde, eine starke Kopplung zwischen dem Haushaltsplan und dem Rechnungswesen. Gleichzeitig mit der Einführung dieser Kopplung zwischen dem

46 V1942, S. 165; aus dem Norwegischen übersetzt.

47 V1990, Teil 1, S. 3; aus dem Norwegischen übersetzt.

48 Siehe die Tabelle V3 im Anhang.

Haushaltsplan und dem Rechnungswesen wurde der Fokus auf die realisierten Einnahmen (Einzahlungen) und die realisierten Ausgaben (Auszahlungen) durch den Fokus auf die gesamten Einnahmen (Einzahlungen und Forderungen) und die gesamten Ausgaben (Auszahlungen und Schulden) ersetzt; dies geschah durch die Einführung des Anordnungsprinzips und des Prinzips der doppelten Buchführung. Obwohl in den letzten Jahren (ab 1990 und stärker ab 2000) ein zunehmender Einfluss der kaufmännischen Buchführung auf das norwegische Gemeinderechnungswesen beobachtet werden kann, soll das Gemeinderechnungswesen immer noch die kameralistischen Zwecke erfüllen (Verwaltung öffentlicher Einnahmen (Steuern) und Haushaltskontrolle). Darüber hinaus soll die Zahlungskontrolle (Zahlungsanordnungen sollen gegeben werden, ehe Zahlungen durchgeführt werden), die ein wichtiger kameralistischer Zweck ist, im Gemeindebereich in Norwegen fortgeführt werden. Im Unterschied zum Kameralrechnungswesen, in dem die Zahlungskontrolle mit Hilfe der einfachen Buchführungsmethode der Verwaltungskameralistik durchgeführt wird (die Soll- und Istspalten auf dem kameralistischen Konto werden verglichen), muss die Zahlungskontrolle in Norwegen außerhalb des Gemeinderechnungswesens durchgeführt werden, und zwar in einem separaten Anweisungsbuch.

Die Gemeindevorschriften in Norwegen veranlassen die Gemeinden zur Erarbeitung finanzieller Rechnungen mit Hilfe des Anordnungsprinzips (Einnahmen und Ausgaben), das aus dem Kameralrechnungswesen stammt, und zur Verwendung der kaufmännischen Konten, die aus dem kaufmännischen Rechungswesen stammen. Dies hat zur Folge, dass das Prinzip der doppelten Buchführung innerhalb des Gemeinderechnungswesens in Norwegen nicht auf ähnliche Weise benutzt werden kann, wie es innerhalb der kaufmännischen doppelten Buchführungsmethode geschieht, die auf der Buchführung über Erträge und Aufwendungen basiert und das Kongruenzprinzip anwendet (erwerbswirtschaftliche Rechnung). Deshalb sei die erstgenannte Buchführungsmethode als die doppelte Buchführungsmethode des Gemeinderechnungswesens in Norwegen bezeichnet. Weil diese Buchführungsmethode auf einer Kombination des kameralistischen und des kaufmännischen Rechnungswesens basiert, die zwei unterschiedliche, jeweils selbstständige Rechnungssysteme darstellen[49], ist sie komplex und schwer zu verstehen. Hieraus folgt die Notwendigkeit einer Weiterentwickling des Gemeinderechnungswesens in Norwegen.

Als die heutige Rechnungsvorschrift im Jahre 2000 verabschiedet wurde, war die Schlussfolgerung, dass das kaufmännische Rechnungswesen mit seinem erwerbswirtschaftlichen Fokus und mit der Benutzung der kaufmännischen doppelten Buchführung für die Zwecke im Gemeindebereich nicht geeignet war.[50] Diese Schlussfolgerung sollte aber keine Überraschung sein, weil die Zwecke des Gemeinderechnungswesens in Norwegen den kameralistischen Zwecken entsprechen (das heißt, sie bestehen in der Verwaltung öffentlicher Einnahmen (Steuern), der Haushaltskontrolle und der Zahlungskontrolle) und nicht dem erwerbswirtschaftlichen Zweck des kaufmännischen Rechnungswesens. Darüber hinaus geht aus der historischen Entwicklung des Kameralrechnungswesens, die zuvor dargestellt worden war, hervor, dass die Übernahme des kaufmännischen Rechnungswesens in die öffentliche Wirtschaft zum Scheitern verurteilt war – und auch sein musste, weil die Anforderungen an ein öffentliches Rechnungswesen andere sind als die an ein kaufmännisches Rechnungswesen.[51] Rudolf Johns bemerkt: »Versuche, die Doppik in die Staatsverwaltung einzuführen, sind stets gescheitert.«[52]

Weil das Bedürfnis nach einer Weiterentwicklung des Gemeinderechnungswesens in Norwegen existiert, um die kameralistischen Zwecke besser zu erfüllen, und weil die Versuche, das kaufmännische Rechnungswesen in die öffentliche Verwaltung einzuführen, stets gescheitert sind, soll dies die Schlussfolgerung dieser historischen Studie über das Gemeinderechnungswesen in Norwegen sein: Wir sollten von der Geschichte lernen und die kameralistische Buchführungsmethode in das Gemeinderechnungswesen in Norwegen (wieder-) einführen.

Anhang

Vorschriften für den Haushalt und das Rechnungswesen

Historisch sind die Gemeinden in Norwegen in drei Gruppen eingeteilt worden, und zwar in »landkommuner« (Landgemeinden), »bykommuner« (Stadtgemeinden) und »fylkeskommuner« (Regierungsbezirke). In den folgenden Tabellen wird eine Zusammenfassung der historischen Entwicklung der Haushalts- und Rechnungsvorschriften für die Gemeinden in Norwegen präsentiert.

Literatur

Buschor, E. (1994), Introduction: from advanced public accounting via performance measurement to new public management, in Buschor, E. and Schedler, K. (Eds.), Perspectives on performance measurement and public sector accounting, Paul Haupt Publishers Berne, Stuttgart-Vienna, pp. VII-XVIII.

Eichhorn, P. (1999), Merkantilismus, Kameralismus, Colbertismus aus heutiger Sicht, in: Schriftenreihe der Johann Joachim Becher-Gesellschaft zu Speyer e.V., Speyer, Heft 10.

Hanisch, T.J. (1996), Om valget av det gode samfunn. Artikler om økonomi og historie. Kristiansand: HøyskoleForlaget.

Ijiri, Y. (1967), The Foundations of Accounting Measurement. Englewood Cliffs., N.J.: Prentice Hall.

Ijiri, Y. (1982), Triple-Entry Bookkeeping and Income Momentum (SAR No. 18). Sarasota, Fla..American Accounting Association.

Johns, R. (1951), Kameralistik. Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabeler.

Kam, V.K. (1990), Accounting Theory. New York: John Wiley & Sons.

Kosiol, E. (1967), Buchhaltung und Bilanz. Berlin: Walter de Gruyer & Co.

Lee, T.A. (1986), Towards a Theory and Practice of Cash Flow Accounting. New York and London: Garland Publishing, Inc.

Lüder, K. and Jones, R (Eds.) (2003), Reforming Governmental Accounting in Europe. Frankfurt am Main: Fachverlag Moderne Wirtschaft.

Mellemvik, F. (1987), Behandling av lån i kommunale regnskaper. Oslo: Universitetsforlaget.

Monsen, N. (2005), Kapitalflussrechnungen. Kann das kaufmännische Rechnungswesen vom kameralistischen lernen?, Verwaltung & Management, 11(1), S. 19-26.

Monsen, N. und Wallace, W.A. (1995), Evolving financial reporting practices: a comparative study of the Nordic countries' harmonization efforts, Contemporary Accounting Research,11(2), S. 973-997.

Mülhaupt, L. (1987), Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bunsdesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Oettle, K. (1990), Cameralistics, in Grochla, E. and Gaugler, E. (Eds.), Handbook of German Business Management, C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, pp. 345-354.

Sunde, Ø. (2002), Kommuneregnskapet. Moss: NKK Kommunaløkonomisk Forlag.

Walb, E. (1926), Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe. Eine Grundlegung. Berlin: Industriverlag Spaeth & Linde.

von Wysocki, K. (1965), Kameralistisches Rechnungswesen. Stuttgart: C.E. Poeschel Verlag.

Vorschriften des Gemeindehaushaltsplans und des Gemeinderechnungswesens

Cirkulære for Kommunekasseregnskaberne i Herredene og Byerne av 15. november 1883 (V1883).

49 Walb, 1926, S. 208.
50 Sunde, 2002, S. 22.
51 Siehe zum Beispiel Walb, 1926, S. 215.
52 Johns, 1951, S. 9.

	V1883	V1924	V1936
Gültigkeitsbereich	• Land- und Stadtgemeinden • Rechnungswesen	• Stadtgemeinden • Haushalt und Rechnungswesen	• Landgemeinden • Haushalt und Rechnungswesen
Buchführung	• einfache Buchführung • monetäre Einnahmen und monetäre Ausgaben	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben • Anordnungssystem
Schemata	• Kassenrechnung • Übersicht über Anlagevermögen	• ordentlicher Haushalt und ordentliche Rechnung • außerordentlicher Haushalt und außerordentliche Rechnung • Übersicht über Anlagevermögen	• ordentlicher Haushalt und ordentliche Rechnung • finanzielle Erfolgsrechnung • Bilanzrechnung

Tabelle V1: Vorschriften für den Haushalt und das Rechnungswesen

	V1941	V1942	V1957
Gültigkeitsbereich	• Regierungsbezirke • Haushalt und Rechnungswesen	• Gemeinden • Haushalt und Rechnungswesen	• Gemeinden • Haushalt und Rechnungswesen
Buchführung	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben • Anordnungsprinzip	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben • Anordnungsprinzip
Schemata	• ordentlicher Haushalt und ordentliche Rechnung • Kapitalhaushalt und Kapitalrechnung • Bilanzrechnung	• ordentlicher Haushalt und ordentliche Rechnung • Kapitalhaushalt und Kapitalrechnung • Bilanzrechnung	• ordentlicher Haushalt und ordentliche Rechnung • Kapitalhaushalt und Kapitalrechnung • Bilanzrechnung

Tabelle V2: Vorschriften für den Haushalt und das Rechnungswesen

	V1971	V1990	V1993
Gültigkeitsbereich	• Gemeinden • Haushalt und Rechnungswesen	• Gemeinden • Haushalt und Rechnungswesen	• Gemeinden • Haushalt und Rechnungswesen
Buchführung	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben • Anordnungsprinzip	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben • Anordnungsprinzip • *god kommunal regnskapsskikk*	• doppelte Buchführung • Einnahmen und Ausgaben • Anordnungsprinzip • *god kommunal regnskapsskikk*
Schemata	• Hauptübersicht über Einnahmen und Ausgaben • detaillierter Haushaltsplan und detaillierte Rechnung • Bilanzrechnung • Kapitalkonto	• Hauptübersicht über ordentliche Rechnung und ordentlichen Haushalt • Hauptübersicht über Kapitalrechnung und Kapitalhaushalt • Hauptübersicht über Bewilligungsrechnung und Bewilligungshaushalt • Hauptübersicht über Bilanzrechnung	• Hauptübersicht über ordentliche Rechnung und ordentlichen Haushalt • Hauptübersicht über Kapitalrechnung und Kapitalhaushalt • Hauptübersicht über Bewilligungsrechnung und Bewilligungshaushalt • Hauptübersicht über Bilanzrechnung

Tabelle V3: Vorschriften für den Haushalt und das Rechnungswesen

Forskrifter for budgettoppstilling og regnskapsavleggelse i bykommuner av 18. mars 1924 (V1924).

Forskrifter for budsjett- og regnskapsordningen i rikets landkommuner (V1936).

Rundskrivelse fra Innenriksdepartementet til fylkesmennene om budsjett og regnskap i rikets fylkeskommuner (V1941).

Forskrifter for kommunale budsjett og regnskap (V1942).

	VR2000
Gültigkeitsbereich	• Gemeinden • Rechnungswesen (separate Haushaltsvorschrift)
Buchführung	• Einnahmen und Ausgaben • *god kommunal regnskapsskikk* • das Prinzip der doppelten Buchführung ist in der Vorschrift nicht erwähnt, sollte aber nach wie vor angewendet werden • das Anordnungsprinzip ist in der Vorschrift nicht erwähnt, jedoch in den Anmerkungen zur Vorschrift, und sollte daher nach wie vor angewendet werden
Schemata	• ordentliche Rechnung* • Investmentrechnung* • Bilanzrechnung • finanzielle Übersicht über ordentliche Aktivitäten • finanzielle Übersicht über Investitionen
Rechnungsstiftung	• *Foreningen for God kommunal regnskapsskikk*

Tabelle V4: Vorschriften für den Haushalt und das Rechnungswesen

Forskrifter og veiledning for budsjettoppstilling og regnskapsføring i kommunene (V1957).

Forskrifter og veiledning for budsjettoppstilling og regnskapsføring i kommunene (V1971).

Nye forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper (V1990).

Nye forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper (V1993).

Forskrift om årsbudsjett (VH2000).

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) (VR2000).

Merknader til forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) (AR2000).

Privates Rechnungsgesetz

Lov om årsregnskap (regnskapsloven) av 17. juli 1998 nr. 56 (RG1998).

---

* Obwohl VR2000 nur für das Rechnungswesen gilt und eine separate Haushaltsvorschrift (VH2000) verabschiedet worden ist, fordern die Schemata der ordentlichen Rechnung und der Investitionsrechnung, dass auch Haushaltsbeträge, und nicht nur Rechnungsbeträge, ermittelt werden.

Medizinische Versorgungszentren

Strategien und Optionen aus Sicht von Krankenhäusern

von Axel Thomas

Die Einführung der leistungsorientierten Fallpauschalen sorgt für einen vorläufigen Kulminationspunkt der Finanzprobleme in den Krankenhäusern. Angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen ist die Suche nach Gegensteuerungsmaßnahmen bei den Krankenhäusern zunehmend intensiviert worden. Ein derzeit viel diskutiertes Instrument zur Lösung der anstehenden, strategischen Herausforderungen ist das Medizinische Versorgungszentrum.

Es gibt nur wenige volkswirtschaftliche Sektoren, die durch eine derart hohe Regelungsdichte und staatliche Eingriffsintensität gekennzeichnet sind, wie das Gesundheitswesen. Innerhalb des Gesundheitswesens ist das Krankenhaus als größter Ausgabenblock im Fokus der Reformbemühungen. Der Handlungsdruck, der sich bei budgetierten Einnahmen einerseits und kontinuierlich marktkonform wachsenden Kosten andererseits aufbaut, wird immer deutlicher spürbar.

Die Medizinischen Versorgungszentren (MVZ), die mit dem GKV-Modernisierungsgesetzt (GMG) eine Renaissance erleben, bauen zumindest ideengeschichtlich auf poliklinischen Strukturen auf. Mit der Einführung der MVZ per 1. Januar 2004 wird die strikte Trennung von ambulanter und stationärer Versorgung überwunden.

In der Diskussion müssen zahlreiche rechtliche wie betriebswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden, was bislang oftmals nur unvollständig geschieht.

Eine Entscheidung für ein MVZ gehört zu den so genannten konstitutiven oder Struktur-Entscheidungen, die für ihre Träger von größter strategischer Bedeutung sind.



Dr. Axel Thomas ist Geschäftsführer der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Kreis Aachen mbH.

Grundgedanke und Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Abwägung, ob und wenn ja welche materiellen und immateriellen Chancen und Risiken mit einem MVZ insbesondere aus Sicht des Krankenhauses verbunden sind.

Charakteristika eines MVZ

Das MVZ ist nach dem Willen des Gesetzgebers dazu bestimmt, zur Überwindung sektoraler Grenzen in der medizinischen Versorgung beizutragen. Die bisherige strikte Trennung in ambulante und stationärer Versorgung wird aufgegeben zu Gunsten sektorübergreifender Behandlungsmöglichkeiten (Bild 1).

Dementsprechend sind auch die Beschreibungsmerkmale und Charakteristika ausgeprägt:

- Gründungsberechtigte Leistungserbringer:
  Gründer und Gesellschafter eines MVZ kann nach § 95 SGB V jeder sein, der auf Grund eigener Zulassung oder Ermächtigung oder auf Grund eines Vertrages an der medizinischen Versorgung der GKV-Versicherten teilnimmt.
  Weder dem Gesetz noch der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass mehrere Personen oder diese gar in einer sektorenübergreifenden Konstellation als Gründer auftreten müssen. Dementsprechend können sich zur Gründung eines MVZ zum Beispiel ein Krankenhaus und mehrere Vertragsärzte zusammenfinden. Es können jedoch auch ausschließlich Krankenhäuser oder ein einzelnes Krankenhaus als Gründer auftreten. Damit wird den Krankenhäusern letztlich der Einstieg in die ambulante Versorgung ermöglicht.
- Die vom MVZ erbrachten Leistungen müssen fachübergreifend sein:
  Im Vordergrund steht die Vernetzung verschiedener ärztlicher (mindestens zwei Fachgruppen) und verwandter Disziplinen, um eine optimale Vernetzung von Diagnose und Therapie zu erreichen. Die Anzahl qualitätsgefährdender Schnittstellen wird so reduziert.
- Das MVZ muss ärztlich geleitet sein:
  Sofern sich das MVZ in der Rechtsform einer juristischen Person konstituiert, verlangt das SGB V, dass eine ärztliche Leitung gewährleistet sein muss. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der in dieser Einrichtung arbeitende Arzt seine ärztliche Tätigkeit in Einklang mit seiner Berufspflicht ausüben kann. Dies wiederum setzt voraus, dass er von Nicht-Medizinern weisungsungebunden hinsichtlich seiner ärztlichen Entscheidungen ist.
- Das MVZ ist rechtsformunabhängig:
  Der Gesetzgeber schränkt die Anzahl der zulässigen Rechtsformen nicht ein; nach dem Gesetz kann sich das MVZ »aller zulässigen Organisationsformen bedienen«. Prima facie betrachtet sind die Privat-Rechtsformen mit natürlichen Personen (BGB-Gesellschaft oder Verein) ebenso zulässig wie die Rechtsformen der Kapitalgesellschaft (GmbH und AG)[1]. Für den Fall, dass sich ein Krankenhaus am MVZ beteiligt und das MVZ mit angestellten Ärzten »operiert«, scheint die GmbH eine organisationsrechtlich besonders geeignete Rechtsform zu sein.

1 In der Literatur wird sehr häufig problematisiert, dass in den Freistaaten Bayern und Sachsen die berufsrechtlichen Regelungen die Rechtsformen einer juristischen Person (also GmbH) ausschließen. Diese Meinung wird jedoch kontrovers diskutiert, da es kein generelles Verbot von juristischen Personen auf dem Gebiet der Heilkunde gibt, sondern zum Beispiel die Bayrische Ärztekammer lediglich eine Arztpraxis in Form einer Ein-Mann-GmbH unterbinden wollte.

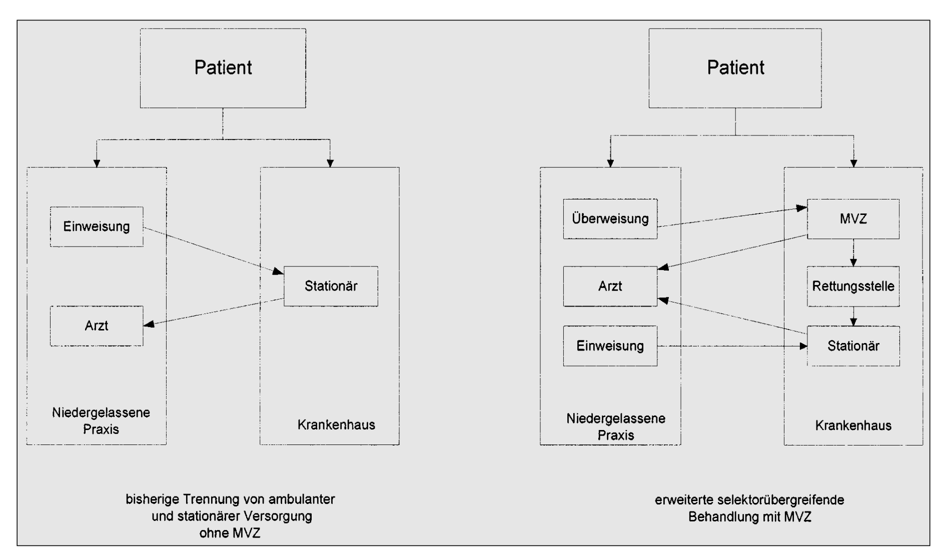


Bild 1: Behandlungspfade mit und ohne MVZ

- MVZ mit angestellten oder mit Vertragsärzten:
  Nach § 95 SGB V können in einem MVZ sowohl angestellte Ärzte als auch Vertragsärzte tätig sein. Die einzelne Anstellung bedarf der Genehmigung des Zulassungsausschusses (§ 32 b II Ärzte-ZV). Soweit sich für das Krankenhaus eine gemeinsame Personalplanung und ein abgestimmter Personaleinsatz für Krankenhaus und MVZ anbieten, ist zu beachten, dass gegebenenfalls eine Genehmigungspflicht im Sinne des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes bestehen könnte.
- Bedarfsrechtliche Planungsschranken des § 103 gelten auch für MVZ:
  Ein MVZ lässt sich nicht losgelöst vom Zulassungsrecht gründen. Für Fachgebiete, für die Zulassungssperren angeordnet wurden, dürfen keine MVZ gegründet werden.
  Durch diese neue Versorgungsform kann die Zahl der Vertragssitze in gesperrten Gebieten nicht vermehrt werden. Daher ist es für ein Krankenhaus wichtig, frühzeitig sein Interesse an einem Engagement zu klären und zu kommunizieren.
  Auch das MVZ in der Freiberufler-Variante kann nur dann Ärzte anstellen, wenn Zulassungsbeschränkungen dem nicht entgegenstehen. Ausnahmen gelten nur dann, wenn der bisherige Freiberufler, der noch als Vertragsarzt tätig war, diesen Vertragsarztsitz einbringt und anschließend angestellt für das MVZ tätig ist. Da die Zulassung als öffentlich-rechtliche Rechtsposition als solche nicht privatrechtlich veräußert werden kann, muss der bisherige Praxis- oder Zulassungsinhaber seine Praxis unter Aufgabe seiner Zulassung an das MVZ veräußern. Im MVZ kann die »erworbene« Zulassung (direkt oder später) von einem angestellten Arzt weitergeführt werden. Darüber hinaus hat das GMG die Möglichkeit geschaffen, eine bestehende Zulassung ins MVZ mitzunehmen. Gemäß § 103 IV a Satz 1 SGB V kann ein Vertragsarzt auf seine Zulassung verzichten, um in einem MVZ tätig zu werden. In diesem Fall muss der Zulassungsausschuss die Anstellung dieses Arztes im MVZ genehmigen, auf das die Zulassung übergeht.

Beispiel für die Zusammenarbeit MVZ und Krankenhaus

Die Zusammenarbeit zwischen MVZ und Krankenhaus kann nach Bild 2 ausgestaltet werden.

Der Krankenhausträger gründet in diesem Fall eine übergeordnete Betriebsgesellschaft. Nichtärztliche Versorgungsbereiche werden ausgegliedert und auf die Betriebsgesellschaft übertragen (zum Beispiel das Personal, medizintechnische Geräte)[2]. Die Betriebsgesellschaft schließt dann mit dem Krankenhaus und dem MVZ Nutzungsüberlassungsverträge ab.[3]

Die Betriebsgesellschaft hat Steuerungs- und Koordinationsfunktionen und die Finanz- sowie insbesondere die Gewinnrealisierungsverantwortung.

Mit dem MVZ ist also eine Möglichkeit geschaffen bzw. wiederbelebt worden, die die Übernahme stationärer Patienten in das MVZ als Form der ambulanten Versorgung ermöglicht. Insbesondere DRG-bedingt werden diese Verlagerungen in die ambulante Versorgung evoziert. Und umgekehrt können ambulante Patientenströme über das MVZ in das Krankenhaus geleitet werden.[4]

Die Vorteile aus Patientensicht lauten:

- ein zentraler Anlaufpunkt für kompetente Krankenversorgung
- vernetzte Kompetenz, koordinierte Diagnostik und stringente Behandlungspfade
- keine Überweisung zu anderen Ärzten an anderen Orten mit erneuten Wartezeiten (Zeitersparnis)
- verbesserte Qualität durch Bündelung neuer Technik und Kooperation mit dem Krankenhaus
- patientenorientierte, strukturierte Behandlung durch die Verknüpfung von ambulantem und stationärem Bereich
- attraktive und erweiterte Öffnungszeiten
- Expertenwissen im Hintergrund
- Vermeidung von Doppeluntersuchungen.

Für das Krankenhaus verlängert sich vorteilhafterweise die Versorgungs- und Wertschöpfungskette, das Leistungsprogramm wird erheblich ausgebaut.

Leistungsprogrammpolitik

Der Wettbewerb im Gesundheitswesen nimmt an Schärfe zu. Niedergelassene Ärzte und Krankenhäuser konkurrieren untereinander um GKV-Patienten. Marketing und die Schaffung von Alleinstellungsmerkmalen werden in diesem Zusammenhang an Bedeutung gewinnen. Nicht nur, aber auch mit ausgefeiltem Marketing können Abteilungen, Standorte und Beschäftigungsgrade gesichert werden. Marketing heißt, den Kunden, den Patienten, in den Mittelpunkt aller Überlegungen zu stellen und sowohl die Geschäftspolitik der Bedarfsdeckung als auch der Bedarfweckung zu verfolgen.

Es ist für Patienten unmittelbar einleuchtend, dass sich durch eine auch räum-

2 In der Praxis könnte der Geschäftszweck folgendermaßen beschrieben werden: Gegenstand des Unternehmens ist die Erbringung und Übernahme sämtlicher administrativer Tätigkeiten, die zum Betrieb des Medizinischen Versorgungszentrums notwendig sind. Hierzu gehören insbesondere die allgemeine Verwaltung, KV-Abrechnungen, Privatabrechnungen sowie Leistungen des ärztlichen Hilfspersonals. Zu den Dienstleistungen gehören weiterhin die Bereitstellung und Überlassung medizinischer Geräte, die Wartung der überlassenen Apparate und Instrumente sowie die Bereitstellung von medizinisch-technischen Einrichtungen aller Art.

3 Es erscheint in diesem Zusammenhang ausreichend, auf die damit zusammenhängende Umsatzsteuerproblematik hinzuweisen. Eine weiterführende Erörterung würde den Rahmen der Abhandlung übersteigen.

4 DRG steht für Diagnosis-related Groups. die den leistungsorientierten Fallpauschalen zugrundeliegen.

lich gebündelte Kompetenz Vorteile in der Diagnostik und Therapie ergeben können.

Ein MVZ ist äußerer Ausdruck für den Willen, die ärztliche Leistungserbringung und alle hierzu notwendigen Prozesse aus der Perspektive »Dienstleistung am Patienten« zu organisieren.

Intendiert ist von Seiten des Gesetzgebers ein interdisziplinäres Komplettangebot aus einer Hand, das auch durch die Zusammenarbeit von Ärzten mit anderen Gesundheitsberufen (wie Apothekern, Pflegediensten, Krankengymnasten) in einheitlicher Trägerschaft geprägt sein kann (Kompetenznetzwerk). Dem Patienten wird die Möglichkeit geboten, möglichst viel medizinische Leistung »unter einem Dach« und auf »kurzen Wegen« zu nutzen (Versorgungskette). MVZ-Lösungen können je nach Ausgestaltung als eine Art »Einkaufszentrum für Gesundheit« bezeichnet werden. Es spricht vieles dafür, dass der Patient kurze Wege, abgestimmte Behandlungskonzepte und optimierte Informationsflüsse zu schätzen weiß. Fraglich ist – und das muss die Zukunft zeigen –, ob und inwieweit »Lenkung und Weiterleitung« innerhalb des MVZ vom Patienten als Eingriff in die freie Arztwahl empfunden werden.

Aus dem Marketing-Verständnis heraus lautet die Frage: Mit welchen Angebotsmerkmalen ist ein MVZ zielgruppenadäquat? Insofern muss es Gegenstand der Überlegungen sein, ein sinnvolles, marktgerechtes Leistungsbündel zusammenzustellen, das dem Patienten/Kunden einen spürbaren Mehrwert bei diagnostischen und therapeutischen Fragen bringt. Herausgestellt werden sollte ein nachvollziehbarer Anreiz zur Nutzung des ärztlichen Angebots, also eine Verbesserung für den Patienten gegenüber dem sequenziellen Besuch von Einzelpraxen bzw. der Krankenhausambulanz. Die Daueraufgabe für die Leistungsanbieter besteht in der überzeugenden Zusammenstellung beim Start eines MVZ und der anschließenden Erweiterung und Ergänzung von bestehenden Leistungspaletten. Es geht mit anderen Worten darum, Angebotsbausteine so zu kombinieren, dass ein attraktives, konzentriertes Angebot im MVZ geliefert wird.

In diesem Zusammenhang können zwei Grundtypen unterschieden werden

- im ländlichen, dünn besiedelten Raum eine eher allgemeinmedizinisch ausgerichtete Poliklinik, quasi als Mini-Version des Krankenhauses mit einem Mindestangebot wie Innere Medizin, Allgemeinmedizin und Chirurgie
- im eher dichtbesiedelten Raum eine Spezialisierung mit vielen Vertragsarztsitzen. Eine sinnvolle Kombination für ein spezialisiertes MVZ kann ein Dreiklang sein wie Radiologie, Chirurgie, Orthopädie. Überzeugend wirkt auch ein »MVZ für Gefäßkrankheiten«, in dem zum Beispiel Chirurgen, Anästhesisten und Phlebologen zusammenarbeiten, oder ein MVZ mit Spezialisierung auf präoperative Diagnostik.

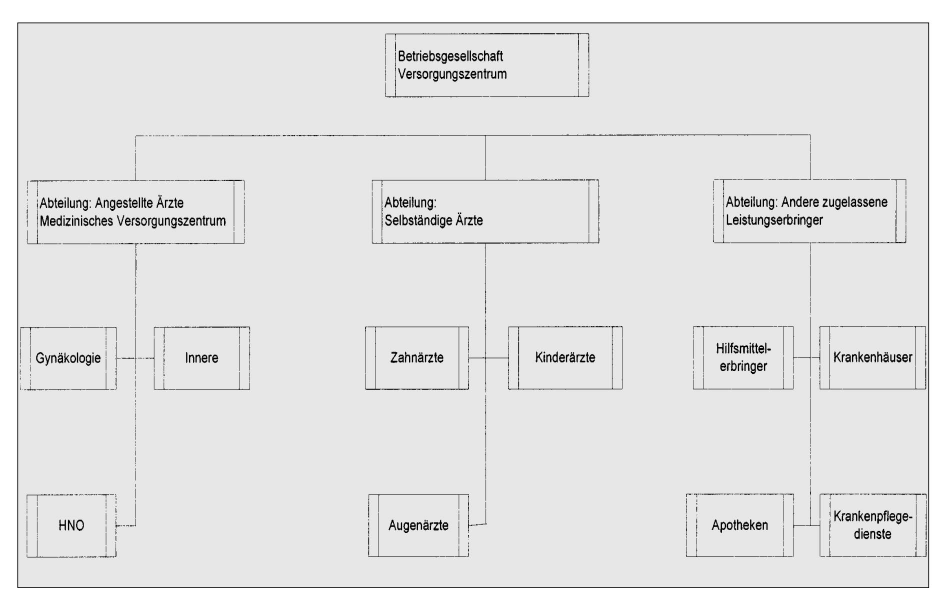


Bild 2: Aufbauorganisation eines medizinischen Kompetenzzentrums

Hier gilt die alte Marketingvorgabe »content is king«. Eine nur zufällige Zusammenstellung von Facharztdisziplinen wird den Markt kaum überzeugen, den angestrebten Imagegewinn nicht erbringen, sondern vielmehr als »Mogelpackung« enttarnt werden.

Ein MVZ wird nur dann realiter seinem eigenen Anspruch und den Kundenerwartungen gerecht, wenn es für jeden nachvollziehbar eine Addition von kompatiblen Kompetenzen bedeutet und im Praxisbetrieb Diagnose und Therapie der einzelnen Fachdisziplinen abgestimmt ineinander greifen – wie Rädchen im Uhrwerk.

Von einem MVZ mit patientengerechtem Profil können positive Attrahierungseffekte sowohl auf der Patientenseite als auch auf der Ärzteseite ausgehen. Die Patienten werden durch konzentrierte Kompetenz angezogen und überzeugt. Andere Ärzte erkennen diesen Wert und möchten sich dem MVZ anschließen und das Angebot abrunden.

Einnahmenoptimierung

Mit dem EBM 2000 Plus werden seit 1. April 2005 die Kooperationsformen auf der Vergütungsebene (durch höhere Ordinationsgebühren für ärztliche Kooperationen) materiell belohnt, also »subventioniert«. Die monetäre Besserstellung von MVZ und Gemeinschaftspraxis ist Teil eines Anreizsystems, das Regierung, Krankenkassen, KVen auflegen, um den neuen Kooperationsformen eine Art Starthilfe zu geben und ihnen dadurch zu mehr Marktverbreitung zu verhelfen. Hier muss sehr sorgfältig beobachtet werden, ob es sich um Prämien handelt, die lediglich die Markteinführung fördern sollen, oder um Dauerlösungen. Bei Subventionen[5] ist grundsätzlich Vorsicht geboten. Die Entscheidung, allein aus Subventionsgründen ein MVZ zu gründen, kann sich leicht als Fehlentscheidung herausstellen, wenn die Regelung durch einen »Federstrich des Gesetzgebers« wieder abgeschafft wird. Nicht nur der Gesetzgeber kann leicht für eine Änderung sorgen, auch die aktuellen Klagen gegen die erhöhten Ordinationskomplexe (OK) für Kooperationsformen können bei Erfolg eine Änderung bewirken.

Nach derzeitiger Rechtslage werden die MVZ in wichtigen Fragen wie fachübergreifende Gemeinschaftspraxen behandelt. Bei der kurativ-ambulanten Versorgung eines Patienten liegt ein Behandlungsfall vor – unabhängig davon, wie viele Ärzte an der Behandlung beteiligt waren[6]. Das hat zur

5 Subventionen sind nach finanzwissenschaftlicher Definition Transferzahlungen an Empfänger (hier: MVZ), denen keine marktwirtschaftliche Gegenleistung entspricht. Subventionen sind Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, bei denen bestimmte Verhaltensweisen der Empfänger gefördert werden. Subventionen dienen dazu, marktwirtschaftliche Ergebnisse nach politischen Zielen zu korrigieren. Beispiele für Fehlallokationen, die durch Subventionen hervorgerufen wurden, gibt es reichlich, wie zum Beispiel im Agrarsektor.

6 Fazouni, B.; Vieten, W.: Die Teilnahme muss sich rechnen, Deutsches Ärzteblatt, Praxis 3/2005, S. 12-14.

Folge, dass sie unter einer Arztnummer abrechnen und damit im Quartal nur einmal den (allerdings erhöhten) Ordinationskomplex[7] je Behandlungsfall ansetzen können. Wie wirkt sich diese theoretisch begünstigende Klausel aus? Je höher der Anteil der gemeinsam behandelten Patienten ist (was eigentlich beim MVZ intendiert ist), desto höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass Leistungen nicht vergütet werden und Einnahmenziele verfehlt werden.

Die Entscheidung für oder gegen ein MVZ muss aus medizinischen und gleichermaßen aus betriebswirtschaftlichen Gründen getroffen werden und aus sich selbst heraus richtig und nachhaltig sein. Die Entscheidung sollte sich keinesfalls auf Subventionen stützen, die sich im politischen Alltag als hochgradig volatil herausstellen.

Nur aus dem Zusammenspiel passender Partner und damit zusammenhängender Angebote können auch Mehrerlöse für das und höhere Kundenbindung an das MVZ resultieren. Mehrerlöse können Resultat eines so genannten cross-selling sein. Cross selling ist jene Verkaufstechnik, die dem Kunden zu einem bereits gekauften Produkt ein weiteres dazu passendes empfiehlt und letztlich auch verkauft. In diesem Fall spricht man von komplementären Gütern oder Dienstleistungen. Klassisches Beispiel ist die Autoversicherung und die Autofinanzierung zum neu erworbenen Wagen. Übertragen auf den Medizinbereich kommen zu ärztlichen IGeL-Leistungen unter Umständen noch »passende« Leistungen aus dem Bereich Apotheke oder Krankengymnastik hinzu.

Auf dieses gemeinschaftliche Angebot kann dann unter einer »Marke« auch gemeinschaftlich geworben werden. Eine einheitliche Darstellung (corporate identity) hilft regelmäßig, die Kunden (Patienten-)bindung zu festigen. Auch in diesem Punkt darf jedoch nicht übersehen werden, dass der professionelle Aufbau einer Marke (Corporate Design, Logo und Werbung) finanzielle Vorleistungen in erheblichem Umfang erfordert und keineswegs zum Nulltarif zu haben ist. Motto: Medizin und mehr.

Mit den Chancen (steigende Umsätze und Wertschöpfung durch Anstellung eines Mitarbeiters), aber auch mit den Risiken wie der Personalkostenremanenz (also der Tatsache, dass sich Personalkosten wesentlich langsamer abbauen als aufbauen lassen) ist ein Krankenhaus erfahrungsgemäß stark vertraut. Insofern können sich angesichts des momentanen Kündigungsschutzes aus einem Konstrukt MVZ durchaus Risiken ergeben, die einem Vertragsarzt bis dahin unbekannt waren.

Die Gründung eines MVZ kann allerdings auch »allergische« Wirkung auf niedergelassene Ärzte haben und mit entsprechenden Umsatzfolgen einhergehen. Dies wäre dann der Fall, wenn ein Facharzt für Gynäkolgie eine Überweisung an einen Radiologen vornimmt.[8] Gehört der in Frage kommende, empfehlenswerte Radiologe einem MVZ an, mit dem zum Beispiel über das Krankenhaus ein anderer Gynäkologe assoziiert ist, sieht der überweisende Facharzt das Problem, dass das MVZ diesen Patienten in allen Disziplinen (also auch seiner eigenen) vereinnahmt und er die Patientin »verliert«. Dementsprechend wird er seine Beratung über empfehlenswerte Adressen im Rahmen des Zulässigen ausgestalten. Andere Annahmen erscheinen unseres Erachtens trotz gegenteiliger Gesetzeslage wirklichkeitsfremd.

»Nach dem Willen des Gesetzgebers soll ein MVZ zur Überwindung sektoraler Grenzen in der medizinischen Versorgung beitragen.«

Sich einem MVZ anzuschließen und sich damit eindeutig bei einer Kooperation zu positionieren, bietet nicht nur Chancen auf Einnahmenerhöhungen, sondern auch Risiken im Sinne von wegfallenden Umsätzen.

Kostenoptimierung

Eines der am häufigsten genannten Motive zur Gründung eines MVZ ist die Verbesserung der Kostenstruktur. Es ist unmittelbar einsichtig, dass Kliniken durch eine angepasste Verschiebung von Kapazitäten eine gleichmäßigere und damit optimierte Auslastung erzielen können. Kliniken profitieren zudem, wenn und weil sie – unter dem Druck der DRGs – einen Teil ihrer Leistungen in angegliederten MVZ erbringen lassen.

Konkretes und erklärtes Ziel aller am MVZ Beteiligten ist es, die laufenden Betriebskosten durch Nutzung von Synergiepotenzialen dauerhaft zu minimieren. Die betriebswirtschaftliche Forschung und Beratungspraxis geht davon aus, dass Synergie- und damit Einsparpotenziale bei Fusionen im Volumen von zwanzig Prozent der Gesamtkosten vorhanden sind. Erstens ist anzumerken, dass diese Zahl eine theoretische ist; denn die Einsparung stellt sich nicht eo ipso ein, sondern sie muss mit Konsequenz und Fleiß hart erarbeitet werden. Zweitens ist diese Zahl umso schwieriger zu erreichen, je kostenbewusster und straffer die einzelnen, bisher selbstständigen und ins MVZ eingebrachten Praxen in der Vergangenheit organisiert waren.

Die gemeinschaftliche Nutzung der Medizintechnik verspricht Einspareffekte. Des Weiteren ist festzustellen, dass medizinische Großgeräte in den Krankenhäusern, deren Anschaffung sich in den Praxen kaum rentiert und amortisiert, von den Abteilungen des MVZ mitgenutzt werden können.

Werden gemeinsam Investitionen in Personal und Technik vorgenommen, steigen mit der zunehmenden Anzahl der (theoretischen und faktischen) Nutzer im Regelfall auch die Auslastungszahlen. Und umgekehrt werden die Kostenbelastungen für den einzelnen geringer. Das kann, muss aber nicht bedeuten, dass auch die Gewinne steigen. Die Gleichung, dass sinkende Kosten eintreten, wenn ein Raum oder ein Gerät gemeinschaftlich genutzt wird, ist nur dann richtig, wenn eine etwaige gegenläufige Bewegung den positiven Einspareffekt nicht kompensiert oder gar überkompensiert. Denn ein gemeinsames Ultraschallgerät kann zum Beispiel zum Gegenstand von Zeitplänen werden. Die Abstimmung, wann wer welches Gerät wie lange einsetzen darf (um Doppelbuchungen zu vermeiden), verursacht zumeist Koordinationskosten (zum Beispiel die Kosten für eine Helferin, die die Gerätedisposition vornimmt), die wiederum die ursprüngliche Gewinnsteigerung schmälern. Denn entweder ist die Helferin zusätzlich einzustellen, was Zusatzkosten aufbaut, die den Ersparniseffekt aus der gemeinsamen Gerätenutzung ganz oder teilweise kompensiert oder aber die Helferin gehört bereits zur Belegschaft und durch die neue Aufgabenzuweisung können die Personalkosten nicht oder zumindest nicht im ursprünglich angepeilten Umfang reduziert werden.

Kosten können regelmäßig auch dadurch gesenkt werden, dass eine gemeinsame Ma-

6 Der Ordinationskomplex wird beim MVZ um 15 Punkte pro vertretener Arztgruppe erhöht. Die Mindesterhöhung beträgt 60 Punkte und die Maximalerhöhung 105 Punkte – unabhängig von der Anzahl der beteiligten Ärzte.

7 Hier ist zu unterscheiden zwischen der rechtlichen Vorgabe, keine Empfehlungen auszusprechen und keine Beeinflussung vorzunehmen, und der täglichen Praxis, in der das häufig geschieht.

terialbestellung vorgenommen wird. Durch Bündelung von Einkaufsvolumina sinkt die Anzahl der Bestellvorgänge und steigt die Bestellmenge. Höhere Bestellmengen gehen regelmäßig auch mit höheren Rabattstaffeln einher. Wie schon im vorgenannten Beispiel gilt auch hier, dass diesen Vorteilen (hier aus größeren Bestellmengen) möglicherweise Nachteile aus der Koordination und Zusammenfassung der Bestellmengen gegenüber stehen. Das MVZ könnte zum Beispiel die Rahmenvertragskonditionen der Klinik nutzen und diese wiederum in die nächst höhere Rabattstaffel gelangen. Der Aufwand für Rechnungsprüfung, Zuordnung der Einzelpositionen zu MVZ-Abteilungen und Aufteilung der Materialien (Kommissionierung für die einzelnen Fachärzte) steigt in Abhängigkeit von der Anzahl der Beteiligten und reduziert den Vorteil aus der Größendegression wieder ganz oder zumindest teilweise.

Wenn – so eine vielfach geäußerte Meinung – aus Gründen der Professionalisierung die Verwaltung vom Krankenhaus übernommen wird, hat der Arzt mehr Zeit für die Patientenversorgung. Er könne dann sein Abrechnungsvolumen steigern – heißt es. Angesichts der zahlreichen Budgetierungen und Deckelungen sind allerdings berechtigte Zweifel an der uneingeschränkten Richtigkeit der Aussage erlaubt.

Selbst wenn (zum Beispiel über IGeL-Leistungen) eine Umsatzausweitung möglich wird, muss diese Steigerung so erheblich und so bemessen sein, dass das Einnahmenwachstum das damit unmittelbar zusammenhängende Kostenwachstum (Folge der steigenden Overheadkosten für die Verwaltung) überkompensiert. Dieses Ziel dauerhaft zu realisieren, dürfte zweifelsfrei anspruchsvoll sein.

Finanzierung

Eines der drängenden Probleme in der Volkswirtschaft besteht im schwieriger werdenden Zugang zu Krediten. Stichworte sind in diesem Zusammenhang »Rating« und »Basel II«.

Banken verstehen Rating vor allem als Instrument zur Abschätzung der Kreditwürdigkeit bzw. der Kapitaldienstfähigkeit eines Betriebes. Ratingverfahren gehen von der Grundidee aus, Gruppenbildung vorzunehmen. Die Risikogruppen sind homogen in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, mit der die gruppenzugehörigen Kreditnehmer ihre Verbindlichkeiten vollständig und pünktlich bezahlen oder eben nicht. Basel II sorgt als Stichwort seit geraumer Zeit für lebhafte Diskussionen und viele Fragen im Mittelstand und Freiberuflern. Bislang war es so, dass der Zinssatz für Betriebsmittelkredite vergleichsweise einheitlich war. Die »guten« Schuldner finanzierten auf der Basis eines einheitlichen Zinssatzes für alle Betriebsmittelkredite die Ausfälle im Bereich der schlechten Schuldner mit (so genannte Quersubventionierung). Diese Praxis wird im Rahmen von Basel II nun aufgegeben und durch differenzierte, risikoadjustierte Zinssätze ersetzt. In Abhängigkeit vom Kreditausfallrisiko wird eine Risikoprämie erhoben, die den zu erwartenden Verlust (Ausfallwahrscheinlichkeit) widerspiegelt. Vorbild sind hier die Autoversicherungstarife, die im Vollkaskobereich auch die individuellen Schadenswahrscheinlichkeiten prämienerhöhend berücksichtigen.

Ein MVZ stellt sich im Regelfall auch gegenüber der finanzierenden Bank als Einheit dar. Jeder einzelne Partner sollte sich über die Ratingnote des oder der anderen Beteiligten informieren. Die Teilnehmer des MVZ sollten sich bewusst sein, in welche Art der gemeinsamen Risikotragung sie eintreten. An dieser Stelle zeigt sich die Interdependenz zwischen Finanzierung und Rechtsform. Bei einer Personengesellschaft (BGB-Gesellschaft) haftet jeder Gesellschafter gesamtschuldnerisch für *alle* Verbindlichkeiten der Gesellschaft. Dies ist ein Grund mehr, sich nach allen (Alt-) Risiken zu erkundigen, die die Partner »mitbringen«. Angesichts dieses Haftungsverbundes der BGB-Gesellschaft wollen zum einen der Zusammenschluss und zum anderen das Prozedere, wie gemeinsame Verbindlichkeiten begründet werden, wohlüberlegt und geregelt sein. Entsprechende Regelungen sind im Gesellschaftsvertrag zu definieren (beispielsweise Mindest-Zustimmungsquoten von 75 Prozent oder das Erfordernis der Einstimmigkeit).

Es ist in jedem Fall zeit- und kostenaufwändig, derartige Recherchen zu betreiben, notwendige Regelungen zu entwickeln und in der betrieblichen Praxis umzusetzen.

Zwischenfazit für Finanzbereich

Angesichts der Tatsache, dass in einem MVZ regelmäßig gemeinsam Geräte angeschafft und auch gemeinsam finanziert werden sollen, sind die vorgetragenen Überlegungen, die wechselseitige Finanzlage zu »röntgen«, unverzichtbar.

Personal

Die Kooperationsform MVZ beinhaltet allein aus der Tatsache, dass mehr kritische Masse vorhanden ist, positive und negative betriebswirtschaftliche Implikationen. Dies gilt insbesondere für das Handlungsfeld Personalwirtschaft.

Personal-Sharing ist innerhalb eines MVZ sowie zwischen MVZ und Klinik vor allem in praxisübergreifenden (organisatorischen) Bereichen möglich. Voraussetzung ist ein funktionierendes Geschäftsprozessmanagement in allen MVZ-Teilbereichen, so dass Schnittstellen, Funktionen, Abläufe und Zuständigkeiten sowohl definiert als auch transparent sind. Ob diese Voraussetzung der Definition von Geschäftsprozessen von den einbringenden Vertragsärzten erfüllt ist, muss individuell untersucht werden. Andernfalls sind erhebliche organisatorische Vorleistungen zu erbringen, um den notwendigen Organisationsstand zu erreichen, der das Personal-Sharing erlaubt.

»Die rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Aspekte von MVZ werden bisher nur unvollständig berücksichtigt.«

Gelingt dies, ist ein gemeinsamer Personaleinsatz (in Urlaubszeiten oder bei krankheitsbedingtem Ausfall) möglich. Auf diese Weise kann die Urlaubsplanung flexibler gehandhabt werden. Insgesamt orientiert sich der Personalbedarf nicht an den individuellen Bedarfsspitzen der Einzelpraxis, sondern an der Bedarfsspitze des Kollektivs, also des MVZ (da es unwahrscheinlich ist, dass alle Bedarfsspitzen in allen Teildisziplinen gleichzeitig auftreten). Leerlaufzeiten werden durch Teamlösungen vermindert.

Arbeiten, bei denen wie bei der Abrechnung ein bestimmtes Maß an Mechanisierung vorhanden ist, gelingen mit zunehmender Stückzahl perfekter und schneller. Aus der Industrie lässt sich anhand von so genannten Lernkurveneffekten empirisch belegen, dass mit jeder Verdopplung der Ausbringungsmenge die Arbeiten um fünfzehn bis zwanzig Prozent rationeller abgewickelt werden können. Ein MVZ bietet gute Chancen, derartige Lernkurveneffekte, deren Vorhandensein in der Arztpraxis zwar noch nicht unter-

sucht wurde, aber deren Existenz man mit guten Gründen unterstellen kann, tatsächlich zu realisieren.

Eine weitere Handlungsoption mit Verbesserungspotenzial ist das »weite Feld« der Personalentwicklung. Allein durch den im MVZ möglichen Einsatz von neuen Arbeitszeitmodellen entstehen für alle Beteiligten attraktive Chancen. Vielfach ist es bedauerlich, wenn aus einer Klinik zum Beispiel durch Elternzeit Kräfte ausscheiden, in die umfangreich Personalinvestitionen vorgenommen wurden. Eine problemlose Wiedereingliederung ist »mangels Masse« in einer Einzelpraxis nicht oder nur unter hohem Organisationsaufwand möglich. Gleiches gilt auch für die Klinik, wo manche flexible Entscheidung aus »grundsätzlichen Erwägungen« nicht getroffen wird, um keine Präzedenzfälle zu schaffen. Bei einer Organisationseinheit MVZ besteht eher die Möglichkeit, neue Arbeitszeitmodelle und Arbeitsformen in unkomplizierten Vereinbarungen auszuprobieren, um die vorangegangenen Investitionen ins Humankapital besser zu schützen.

Da ein MVZ auf Grund der betriebsnotwendigen Mindestgröße die Schwellenwerte für Kündigungsschutz und Mitbestimmung nicht unterschreitet, ergeben sich hier keine Vorteile für den Betreiber. Allenfalls ergeben sich Nachteile für die Vertragsärzte, die für sich betrachtet (sozusagen als stand alone) unter dem Schwellenwert verblieben wären.

Der Gesetzgeber will nicht nur den Pioniergeist bei den Gründern prämieren, sondern auch bei den angestellten Ärzten, die ein MVZ aufbauen (helfen). Angestellte mit nachgewiesener fünfjähriger Beschäftigung im MVZ seit Gründung erhalten das Recht, sich trotz Zulassungsbeschränklungen in demselben Planungsbereich niederzulassen (§ 103 IVa S.4 SGB V). Ein MVZ will den jungen Ärzten in der ambulanten Versorgung also mehr bieten als nur Berufschancen im Rahmen des Angestelltenverhältnisses. Mit diesem insgesamt einmal einsetzbaren Privileg wird für Ärzte ein Anreiz geschaffen, in einem frühen Stadium ihrer Berufstätigkeit Berufserfahrungen in einer Mediumform zwischen Krankenhaus und Selbstständigkeit zu sammeln.

Exkurs: Doppelanstellung im Krankenhaus und im MVZ

Um aus Sicht des Krankenhauses die theoretisch vorhandenen Synergiepotenziale auch praktisch realisieren zu können, wird in der Literatur häufig die Frage aufgeworfen, ob ein Krankenhausarzt zusätzlich mit einem bestimmten Anteil seiner Arbeitszeit auch in einem MVZ tätig sein darf. Denn betriebswirtschaftlich ist Trägeridentiät dann erst richtig interessant, wenn die vorhandenen Ressourcen an Personal und Technik optimal genutzt werden. Bei pragmatischer Betrachtung kann der Fall als wahrscheinlich gelten, in dem der Versicherte nach Beendigung seines stationären Aufenthaltes sich moralisch verpflichtet fühlt, die sich anschließende ambulante Behandlung bei dem Krankenhausarzt durchführen zu lassen, der dann im ambulanten Bereich seinen »MVZ-Kittel« trägt. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass ein zugelassener Krankenhausarzt aus nicht sachgerechten Motiven (Budgetierung) Therapieschritte vom MVZ in den stationären Bereich oder umgekehrt »schiebt«. Diese Ausführungen zeigen auf, dass es hier Grauzonen geben kann, wo die Begriffe legal und legitim nicht mehr deckungsgleich sind. Eine Rechtssicherheit ist in diesem offenen Punkt des § 20 Ärzte-ZV angesichts divergenten Meinung bei Gesetzgeber und BSG noch nicht vorhanden.

»Angesichts einer Vielzahl von Entscheidungsparametern ist die Aussage, dass ein MZ die zu bevorzugende Variante ist, nur im Einzelfall zu treffen.«

Leitung und Organisation

Eine im Vergleich zur Einzelpraxis größere Einheit MVZ verursacht fast naturgesetzlich auch einen höheren Aufwand für die Betriebssteuerung. Größere Einheiten kennen und nennen die Kostenart: »Komplexitätskosten«.

Was in einer Einzelpraxis möglicherweise noch unbürokratisch »auf Zuruf« funktioniert, bedarf in einer größeren Organisationseinheit häufig der Formalisierung und meistens auch der Automatisierung und edv-technischen Unterstützung. So sind Anwendungsfälle bekannt, in denen zusätzliche Hard- und Software für die Koordination beispielsweise von Benutzungsplänen oder Patientenströmen implementiert werden mussten, die zuvor beim früheren stand-alone-Fall der Einzelpraxis nicht benötigt wurden und dort größenbedingt noch entbehrlich waren. Hier kann das Krankenhaus seine Problemlösungskompetenz einbringen.

Unabhängig davon, in welcher Rechtsform ein MVZ betrieben wird, muss es immer ärztlich geleitet sein. Dies bedeutet auch, dass es nolens volens zu einer Art Hierarchie kommt, weil analog zur Krankenhauspraxis nicht jeder Arzt auch »ärztlicher Direktor« sein kann. Ein Grund, die Selbstständigkeit anzustreben, ist aber auf Grund entsprechender klinischer Erfahrungen häufig die Vermeidung/innere Ablehnung von Hierarchien. Daher ist zu fragen, ob nicht gerade in der Existenz und der sich daran anschließenden »Kür« des ärztlichen Leiters Saatgut für spätere Dissonanzen gelegt wird. Daher ist die Frage als offen anzusehen, ob und wenn unter welchen Bedingungen Vertragsärzte sich erneut an das Thema »Hierarchie« gewöhnen wollen.

Außer der Einführung von »Hierarchie« ergibt sich als zweite negative Einrichtung, dass auch »Spieregeln« eingeführt werden müssen, denn es werden zustimmungsbedürftige Geschäfte und Maßnahmen definiert, die nur mit Kenntnis und nach vorheriger Zustimmung der anderen Gesellsc hafter getätigt werden dürfen. Solche Geschäfte sind traditionell Abschluss, Änderung und Beendigung von Anstellungsverträgen, Grundstücksverträgen, Miet- und Leasingverträgen, Krediten und ähnliche nicht alltägliche Vereinbarungen. Das Aushandeln und das »Leben« der zu definierenden Spielregeln in der täglichen Praxis zählen zu den Schwierigkeiten, die mit einem MVZ einhergehen und mit denen sich die »freiheitsgewohnten« Vertragsärzte erst »anfreunden« müssen. Und das Krankenhaus mit seiner Regelungsdichte wird in diesem Gewöhnungsprozess mit »flexiblen« Ärzten auch Erfahrung sammeln müssen. In dieser Eingewöhnungsphase sind Friktionsverluste nicht zu vermeiden.

Die Delegation der Leitung auf eine Person (den ärztlichen Leiter) ermöglicht gleichzeitig den übrigen, mit der ärztlichen Leitung nicht betroffenen Ärzten einen Freiraum, um sich losgelöst von administrativen und repräsentativen Aufgaben auf die medizinische Kompetenz zu konzentrieren. Dieser Vorteil gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Denn es wird wahrscheinlich, dass es eine Art Jour Fixe und andere Formen von institutionalisierten Teambesprechungen auf den unterschiedlichsten Ebenen geben muss und geben wird, um den laufenden Medizinbetrieb zu

koordinieren und kritisch zu reflektieren. Somit reduziert sich die vermeintlich gewonnene Freiheit zumindest in Teilen.

Als Nachteile eines MVZ sind aus Sicht des Beurteilungspunktes »Leitung und Organisation« tendenziell festzuhalten, dass ein MVZ auf Grund seiner erwachseneren Betriebsgröße für die eintretenden Ärzte eine Reduzierung bzw. einen Teilverlust an Flexibilität bzw. Entscheidungssouveränität mit sich bringt. Und umgekehrt wird das Krankenhaus auch Mühe (Zeit- und Kostenfolgen) haben, die neu eintretenden Ärzte innerhalb der neuen und ungewohnten »Leitplanken« zu steuern.

Beherrschungskriterium

Ist das MVZ eine Sozietät von Ärzten, kann von einem »merger under equals« gesprochen werden. Es ist nicht davon auszugehen, dass es einen Partner gibt, der kurz- oder mittelfristig eine dominierende Stellung erhalten will oder erhalten soll.

Anders sieht die Situation aus, wenn ein Krankenhaus Partner in einem MVZ wird. Vom Gesundheitsmodernisierungsgesetz ist eine engere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung intendiert. Daher wollen und sollen Krankenhäuser Partner des MVZ werden. Bei einem Partner »Krankenhaus« ist in der Regel davon auszugehen, dass eine Kapitalgesellschaft, also eine GmbH gegründet wird. In dieser Situation muss Folgendes bedacht werden. Der Partner Krankenhaus ist im MVZ-Gesellschafterkreis ungleich kapitalstärker als jeder einzelne und auch als die Summe der übrigen Gesellschafter. Folgendes Szenario ist als wahrscheinlich anzusehen: Anfänglich wird einvernehmlich festgelegt, dass es für keinen Beteiligten (also auch gerade für das Krankenhaus nicht) dominierende Geschäftsanteilsquoten geben soll. Wird jedoch eine größere Investition vorgesehen und soll diese aus dem Kreis der Gesellschaft durch Eigenfinanzierung »gestemmt« werden, stellt sich heraus, dass nur das Krankenhaus diese Kapitalerhöhung »mitgehen« kann. Dadurch verschieben sich die Gesellschafteranteile zu Gunsten des Krankenhauses. Je finanzstärker ein Partner ist, desto eher wird es möglich, Kapitalerhöhungen dazu zu nutzen, seine Anteilsquote auszubauen.

Im Vergleich zu den Niedergelassenen sind die Kliniken sicher auch im beherrschenden Vorteil, was ihre Kapitalkraft und rechtlichen Kenntnisse betrifft. Diese Vorteile können sie bei den Verhandlungen (zum Beispiel über die integrierte Versorgung) mit den Krankenkassen sicherlich zur Geltung bringen.

Interesse bei Vertragsärzten

An einer Zusammenarbeit mit dem MVZ bzw. im MVZ könnten insbesondere ältere Vertragsärzte interessiert sein, die gleich aus welchem Grund einen Rückzug aus ihrer vertragsärztlichen Tätigkeit anstreben. Möglicherweise wollen sie ihre berufliche Tätigkeit stufenweise ausklingen lassen und streben eine Reduzierung ihrer Arbeitszeit an. Im Übrigen ist es aber auch möglich, dass sie ihren Praxiswert frühzeitig sowie einnahmen- und steueroptimiert realisieren wollen.

Einer der wesentlichen Gründe, warum Ärzte bzw. speziell Ärztinnen sich für die Berufsausübung im MVZ entscheiden, ist die Möglichkeit, in Teilzeit zu arbeiten. Ein stark frequentiertes Argument der Krankenhäuser lautet weiterhin, dass die Ärzte in unsicheren Zeiten nicht mehr das wirtschaftliche Risiko der Praxisführung tragen müssen.

Bisherige Erfahrungen

Lange Zeit war bei den Krankenhausträgern noch eine Zurückhaltung bei der Gründung von MVZ festzustellen.[9]

Klinik-Betreiber wie das Rhön-Klinikum planen, neben jedem Konzernstandort auch ein MVZ zu betreiben. Angestrebt wird – so die Eigenaussage des Konzerns – ein MVZ als Nukleus für eine »neue Form der Hochleistungsmedizin«. Als formale Vorleistung hierfür wurden mehr als fünfzehn überregionale MVZ-Unternehmen gegründet, die in der Rechtsform der GmbH firmieren. Allerdings ist anzumerken, dass allein aus der Kooperations- und Versorgungsform sich noch nicht zwingend Merkmale für Hochleistungsmedizin ergeben.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Gründung eines MVZ erscheint dem Grunde nach für die Krankenhäuser durchaus attraktiv, da sie ihr Leistungsangebot auf den vor- und nachgelagerten ambulanten Bereich erweitern können.

Die Einschätzung lässt sich inzwischen auch durch Zahlen belegen: Waren von den Ende 2004 in Deutschland zugelassenen siebzig MVZ nur elf Prozent von den Krankenhäusern gegründet worden, erhöht sich dieser Anteil auf inzwischen 18 Prozent. Die Tendenz ist nach vorliegenden Prognosen weiter steigend.

Es gab gerade in der jüngeren Vergangenheit Phasen, in denen für jedes Krankenhaus eine Internetpräsenz Pflicht war. Oft wurde allerdings versäumt,

- zu fragen, wo der Sinn und Nutzen für die Beteiligten liegt
- zu überprüfen, ob die hierfür anzusetzenden finanziellen Vorleistungen auch zu einem (attraktiven) Return on investment, also zu besseren Ergebnissen (mehr Umsatz und Ertrag) führen.

Eine »me too« Mentalität beim MVZ kann zu dem gleichen Seifenblaseneffekt führen, wie er bei den Internetauftritten zu konstatieren war. Reines Imitationsverhalten und aufgeregter Aktionismus (»wenn Sie kein MVZ gründen, wird es Ihr Wettbewerber tun«) wird der hier behandelten Fragestellung »Gründung eines MVZ« nicht gerecht.

Die Entscheidung über die Organisationsform MVZ muss wie dargestellt nicht nur, aber auch unter wirtschaftlichen Aspekten getroffen werden.

Es ist angesichts der Vielzahl von Entscheidungsparametern nicht möglich, eine pauschale Aussage in der Weise zu treffen, dass ein MVZ pareto-optimal ist, was heißen würde, dass es seinen Alternativen in jedem Belang überlegen ist. Auch das Gegenteil kann nicht a priori behauptet werden. Es können lediglich die relevanten Parameter dargestellt werden, die für eine Entscheidung heranzuziehen sind und die individuell entsprechend der Ausgangssituation und der Zielprojektion gewichtet werden sollten.

Ein sich selbst tragender Aufschwung zur Gewinnsteigerung ist allein durch die Gründung eines MVZ aus betriebswirtschaftlicher Sicht für die Gesellschafter nicht garantiert.

Perfektion und Innovation sind wie in vielen andere Fällen auch beim Thema MVZ beim Gesetzgeber nicht Hand in Hand gegangen. Daher bleibt festzustellen, dass häufig die Anzahl der offenen Detailfragen nur noch durch die Anzahl der nicht gestellten Fragen übertroffen wird. Erst wenn diese geklärt sind, kann eine abschließende Empfehlung gegeben werden.

9 Flintrop, Jens: Lockende Investoren, misstrauische Ärzte; Deutsches Ärzteblatt, Jg. 102, H. 22 vom 3. Juni 2005, Seite A 1562.

Wie sich die Verwaltung auf die unvermeidlichen Veränderungen einstellen kann

Innovationsmanagement

Eine neue Aufgabe für die Führungskräfte?

von Klaus Wirth

Die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung hängt auch von ihrer Fähigkeit zur Innovation ab. Das wirft die Frage auf, wie Innovationen planmäßig und in geordneter Art und Weise als bestandsichernde sowie entwicklungsfördernde Maßnahmen gesetzt werden können. Unter dem Begriff des Innovationsmanagements werden die Konturen eines mehrdimensionalen Handlungsfeldes für Führungskräfte skizziert, das insbesondere zeigt, was diese dafür tun können, damit in ihrer Organisation günstige Voraussetzungen für das Entstehen von Innovationen gegeben sind. Felder sind das Schaffen von Innovationsbereitschaft und Innovationskompetenz ebenso wie die Steuerung von Innovationsprozessen

Ausgangssituation und Ziele

»Innovationen« sind in Wirtschaft und Gesellschaft generell sehr positiv besetzt und werden als sehr wichtig erachtet. Sie gelten als Symbol des Fortschritts und als ein wichtiges Kennzeichen für die Fähigkeit einer Organisation zur Veränderung. »Nur mit neuen Ideen« – so eine plakative Aussage eines Innovationsmanagers – »können Wettbewerbsvorteile erzielt werden« (Der Standard 2005) und lassen sich – so möchte ich ergänzen – die absehbaren Herausforderungen der kommenden Jahre, insbesondere die der demographischen Entwicklung bei gleichzeitig wahrscheinlich nicht mehr wachsenden Finanzmitteln der öffentlichen Hand, bewältigen. Insofern gehe ich hier davon aus, dass die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen in hohem Maße auch von ihrer Fähigkeit zur Innovation abhängt. Damit wird deutlich, dass es nicht um die Frage gehen kann, ob Innovationen zu tätigen sind, sondern allenfalls darum, wie Innovationen planmäßig und in geordneter Art und Weise als bestandsichernde sowie entwicklungsfördernde Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung gesetzt werden können.

Zwar macht – so der Volksmund – Not erfinderisch, doch ist nicht gesagt, dass der Geistesblitz auch wirklich zur rechten Zeit kommt und dass aus der Not geborene Innovationen wirklich die besten Lösungen sind. Im Sinne einer aktiven, strategisch längerfristig ausgerichteten Orientierung möchte ich daher in diesem Beitrag bewusst einen stärker systematischen managementorientierten Gegenentwurf gegen solche eher passive (Nicht)-Handlungsweisen setzen[1] und dazu unter dem Begriff des Innovationsmanagements die Konturen eines mehrdimensionalen Handlungsfeldes für Führungskräfte im öffentlichen Sektor skizzieren. Eine Bewertung von Verwaltungsinnovationen an sich (wie in verschiedensten Wettbewerben – etwa zuletzt wieder beim Speyerer Qualitätswettbewerb) ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Während das Management von Innovationen als eigenständige Themenstellung im Unternehmensbereich schon länger und sehr breit thematisiert und praktiziert wird[2], ist Vergleichbares im öffentlichen Bereich bisher – nach meiner Einschätzung – allenfalls in Ansätzen erkennbar. So finden sich zwar schon länger Ansätze eines Innovationsmanagements aus der Perspektive der staatlichen zur Förderung von Innovationen in Wirtschaft und Gesellschaft.[3] Die Perspektive einer systematischen Auseinandersetzung mit den organisationsinternen Innovationsbedingungen als eine eigenständige Fragestellung scheint in den Verwaltungswissenschaften nicht auf. Fragen zum Management von Innovationen in der Verwaltung werden – so mein Eindruck – meist entweder auf der Ebene einzelner Teilfragestellungen (zum Beispiel Einsatz von Kreativitätstechniken, Entscheidungsprozesse) oder im Kontext einer konkreten Modernisierungsagenda wie etwa dem Qualitätsmanagement oder generell dem New Public Management diskutiert. Gleichwohl möchte ich vorausschicken, dass es hier nicht um einen einfachen (vielleicht auch »naiven«) Transfer eines Modells/Konzepts aus dem Privatsektor auf die öffentliche Verwaltung gehen kann[4], sondern vielmehr um einen adaptiven Diskussionszugang.



Dr. Klaus Wirth, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung Wien.

Besonderheiten von Innovationen und deren Konsequenzen für die Führungsarbeit

Innovationen zeichnen sich durch einige Besonderheiten aus, die unmittelbare Konsequenzen für die innovationsbewusste Führungsarbeit haben:

- Der Neuigkeitsgrad ist ein erstes konstituierendes Merkmal von Innovationen: Dabei ist zu berücksichtigen, dass Innovationen keine absolute Größe sind, sondern nur in Abgrenzung von etwas »Altem« zu begreifen und daher jeweils nur aus einem konkreten und individuellen Kontext heraus zu bewerten.

1 Dieser Beitrag geht einerseits auf einen Vortrag im Rahmen der Tagung »Verwaltungsinnovation 2005« der Europäischen Akademie (EURAC) in Bozen im September 2005 sowie andererseits auf einem Vortrag/eine Studie des KDZ auf dem/für den Österreichischen Städtetag 2005 in Salzburg (vgl. www.kdz.or.at) zurück.

2 Vgl. Thom 1992, Burns/Stalker 1968, Staudt u.a. 2002.

3 Vgl. zum Beispiel Scholz 1988.

4 Siehe auch den Vortrag von Chr. Reichard zum Thema »Innovationsmanagement – Transfer in öffentliche Verwaltung« im Rahmen des Speyerer Qualitätswettbewerbs in Linz 2005.

Verwaltung und Management
12. Jg. (2006), Heft 1, S. 48-54

Demzufolge hat jede Organisation auch eine ganz individuelle Vorstellung davon, was für sie neu und dementsprechend innovativ ist.[5]

- Des Weiteren zeichnen sich Innovationen durch eine besondere Komplexität aus: noch keine Routinen, es braucht einen ganz individuellen Zugang, viele unbeantwortete Fragen. Zwar wurden in der Vergangenheit verschiedenartige Modellansätze für den (möglichen/idealtypischen) Ablauf von Innovationsprozessen vorgeschlagen[6], doch sind sie letztlich kaum mehr als ein grobes Navigationsinstrument im Umgang mit Komplexität.
- Unsicherheit und Risiko: Nur wenige gute Ideen haben die Chance, eine Innovation zu werden.[7] Daher ist immer auch das Scheitern/der Misserfolg als wesentlicher Teil eines Innovationsprozesses mitzudenken. Das erfordert entsprechende Vorkehrungen von Seiten der Führungskräfte, Demotivation der Innovatoren zu vermeiden, ein zu frühes Aufgeben zu verhindern und auch Rückschläge in der Anfangsphase von Innovationen durchzustehen. Für die Führungskräfte bedeutet Innovation auch eine optimistische Einstellung gegenüber »Fehlern als Chance«.
- Konfliktpotenzial: Nicht jede Neuerung findet sofort und bei allen den gleichen Zuspruch. Man muss sich vielmehr bewusst sein, dass es nicht wenige geben wird, die das Neue ablehnen, weil es zunächst einmal »Angst« macht, gibt doch das »Alte« immerhin Orientierung und Sicherheit. Und so können Innovationen sehr unterschiedliche Konflikte auslösen: sachlich intellektuelle (zum Beispiel bezüglich der Nützlichkeit), aber auch emotionale (zum Beispiel bezüglich der sozialen oder kulturellen Folgen).

Arten von Innovationen

Sind Innovationen an sich keine absolute Größe, ist weiterhin zu berücksichtigen, dass es ganz unterschiedliche Arten/Formen von Innovationen in einer Verwaltung geben kann. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit möchte ich nennen:

- Innovationen, die auf eine Verbesserung des Leistungsprogramms gerichtet sind (andere/bessere Produkte, etwa in Bezug auf deren Wirtschaftlichkeit, den Kundenbezug, aber vor allem auch deren Wirksamkeit – etwa von staatlichen Maßnahmen)
- Innovationen, die im weitesten Sinne Produktionsbedingungen verbessern sollen.

Leistungsinnovation (Produktinnovation)	**Organisationsinnovationen**	
	Technisch-organisatorische Innovationen	**Soziale und Demokratie-erweiternde Innovationen**
beziehen sich vor allem auf das Leistungsprogramm, die Leistungs- und Qualitätsmerkmale, Optimierungen hin zu mehr Kundenzufriedenheit und Wirksamkeit.	beziehen sich beispielsweise auf die Produktionsbedingungen und -verfahren, Produktivitätsverbesserungen, Optimierungen an der Schnittstelle zu den Kunden, Verfahrensinnovationen durch Technikeinsatz (E-Government).	sowohl Innovationen, die auf die Mitarbeiter ausgerichtet sind (Arbeitsbedingungen, Bild der Mitarbeiter) als auch Innovationen, die die Einbindung der Kunden/Bürger in das Verwaltungshandeln betreffen.

Bild 1: Arten von Innovationen

Handlungsbereiche innovationsorientierter Führungsarbeit

Kreativität und Innovation werden vom Führungspersonal einerseits quasi wie »Fahnenworte« hochgehalten und gleichzeitig wird von denselben Menschen alles unternommen, um die Endeckerneugierde der Mitarbeiter zu behindern.[8] Auf die Frage, wo – respektive in welchem kreativen Klima – Innovation gedeihen kann, sind[9] viele Orte denkbar; nur einer scheidet meistes aus: die eigene Behörde. Daher stellt sich zunächst die Frage, was Führungskräfte tun können, die eigene Organisation für das Entstehen von Innovationen zu optimieren.

Zwei komplementäre Zugänge bieten sich an: einerseits die Schaffung und Sicherung von Innovationskompetenz der gesamten Organisation (und damit aller ihrer Mitglieder) und andererseits die Führung/Steuerung von konkreten Innovationsprozessen.

Aufbau und Sicherung der Innovationskompetenz der eigenen Organisation

Die Frage der Innovationskompetenz möchte ich aus zwei Richtungen diskutieren: Einerseits ist dies eine Frage des Wissens bzw. Könnens, also der Kompetenz einer Organisation, Innovationen zu entwickeln, wobei sowohl die individuellen Fähigkeiten der Mitarbeiter und deren explizites und implizites Erfahrungswissen als auch die organisatorische Systemkompetenz insgesamt zu nennen sind. Und andererseits ist dies eine Frage des Wollens – also der Bereitschaft (Motivation) der Organisationsmitglieder, sich außerhalb bekannter und gesicherter Pfade zu engagieren.

Schaffung von Innovationsbereitschaft – Neues Denken zulassen

Innovation beginnt in den Köpfen und ist damit auch eine Frage der Einstellung. Innovationen in einer Verwaltung fördern heißt aus der Perspektive der Führung zunächst einmal, sich mit organisationskulturellen und personellen Aspekten auseinanderzusetzen. Denn wenn es zutrifft, dass die Einstellungen und Werte einer Organisation sich auch auf die individuellen Werte und Verhaltensweisen der Organisationsmitglieder auswirken, dann brauchen innovationsbewusste Organisationen jedenfalls eine das »Neue« fördernde Organisationskultur, in der Veränderungen und Innovationen generell positiv besetzt sind und zu einem wichtigen Organisationsziel erklärt werden. In Organisationen, in denen Misstrauen oder ständiger Rechtfertigungsdruck vorherrschen, kann Innovation[10] kaum gedeihen, weshalb auch gefordert wird, das »Unvernünftige« in Organisationen ausdrücklich zuzulassen. In Hinblick darauf, das Selbstverständnis der Beschäftigten auf Veränderung auszurichten, sind gerade die Führungskräfte aufgerufen, die Beschäftigten darin fortwährend zu bestärken und auch aktiv zu unterstützen, sich als eigenverantwortliche Mitgestalter der Organisation und ihrer Leistungen zu verstehen.[11] Mit-Denken und die bewusste Annahme einer Mit-Verantwortung der Beschäftigten gilt es gezielt zu stärken, wozu Leitbilder der Verwaltung generell hilfreich sein können. Sie werden aber nur wirksam, wenn die dort niedergeschriebenen Werte einer innovationsoffenen Organisationskultur auch praktisch gelebt – vor allem anhand des Vorbilds der Führungskräfte auch erlebt – werden (zum Beispiel Innovation als Gegenstand des Zielsystems, Thema des Mitarbeitergesprächs).

5 Ist für die eine Verwaltung die Einführung des elektronischen Akts eine fundamentale Neuerung, vielleicht sogar eine kleine Revolution, ist es für andere bereits ein »alter Hut«. Wird hier über Qualitätsmanagement als Zukunftsoption noch philosophiert, ist es im anderen Fall bereits Alltagsroutine.
6 Vgl. Vahls/Burmester 1999: 82 ff.
7 Hohe »Sterblichkeitsquote« Thom 1992: 7.
8 So Sprenger 2002: 41.
9 So Sprenger 2002: 41.
10 So Sprenger 2002: 42.
11 Vgl. das Leitmotiv von IBM »think«.

Staudt[12], ein angesehener Innovationsforscher, vertrat die Meinung, dass Innovationserfolge nicht nur eher außerhalb der Routine und der Regeln einer Organisation zustande kamen, sonder auch, weil sich Führungskräfte vorschriftswidrig verhalten hatten, weil sich Mitarbeiter zum rechten Zeitpunkt und außerhalb der eingefahrenen Bahnen engagierten und nicht fragten, was »man« so macht, sondern den Mut hatten, etwas zu unternehmen, was eben nicht schon ein anderer unternimmt. In einer auf Innovation ausgerichteten Organisation muss man etwas wagen dürfen. Es braucht dazu nicht nur flexible Strukturen (s.o.), sondern auch individuelle Freiräume/Handlungsspielräume, in denen ohne Furcht etwas ausprobiert werden kann (s.u.).

»Der vernünftige Mensch passt sich der Welt an. Der unvernünftige Mensch besteht darauf, dass sich die Welt nach ihm zu richten hat. Deshalb hängt jeder Fortschritt von unvernünftigen Menschen ab«. (George Bernard Shaw).

Zwei Ansätze aus der Praxis der öffentlichen Verwaltung in Österreich möchte ich in diesem Zusammenhang anführen:

- Die Veranstaltungsreihe »Match« (Landeshauptstadt Linz/Oberösterreich) ist eine in der Verwaltungslandschaft ungewöhnliche, unkonventionelle und gleichermaßen eher einmalige Initiative, die seit dem Jahr 2000 jährlich durchgeführt wird. Die Entstehung von Match ist eng verknüpft mit dem Leitbildprozess im Jahr 1998 und den positiven Erfahrungen der Magistratsverwaltung mit großen Mitarbeiterevents. Schwerpunkt der Veranstaltungsreihe ist das Thema Organisationsentwicklung unter dem Motto »managing the change«. Die Philosophie von Match ist es, durch eine unkonventionelle Veranstaltung ein Thema authentisch in seinen unterschiedlichen Dimensionen mit dem Magistrat Linz in Verbindung zu bringen und damit den Mitarbeitern des Magistrats ein offenes Kommunikationsforum zu bieten und zum gemeinsamen Feiern zu animieren. Durch die Keynote-Speaker sollen die Teilnehmer der Veranstaltung »irritiert« und zu positivem Denken und alternativen, vielleicht innovativen Ideen angeregt werden.
Mittlerweile konnte sich die Veranstaltung – so die Verantwortlichen – nicht nur etablieren, sondern auch zu einer eigenen Marke »Match« entwickeln. Die großen Teilnahmezahlen (rund 250 bis 300) und die positiven Rückmeldung motivieren zur Fortsetzung. Zur Besonderheit dieser Veranstaltung zählen ferner ein »schräges« Abendprogramm als passendes kulturelles Highlight, die jeweilige Umsetzung des inhaltlichen Themas auch bei den Rahmenbedingungen (Verpflegung, Abendprogramm, Einladungen etc.), gefällige und innovative Give-aways (beispielsweise Unterlagentaschen, Geschicklichkeitsspiel). Die Politik ist ausdrücklich nicht Zielgruppe dieser Veranstaltung. Die Personalvertretung dagegen sponsert die einzelnen Events und unterstützt diese Initiative.
Jede Match-Veranstaltung wird vom Organisationsteam reflektiert, Rückmeldungen der Mitarbeiter werden strukturiert ausgewertet, interne Feedback-Runden (auch mit dem Magistratsdirektor) finden statt. Die Verantwortlichen beim Magistrat Linz bewerten ihren Ansatz positiv im Hinblick auf das Entstehen von Innovationen durch die Konfrontation der Mitarbeiter mit neuen Themen. »Selbsterfahrungszirkel« (beispielsweise mit verwaltungsnahen Praktikern, die immer wieder zu denselben Themen bei herkömmlichen Veranstaltungen mit konventionellem Ablauf referieren) lassen nach Ansicht der Organisatoren von Match zu wenig Kreativität zu. Sie plädieren explizit dafür, dass der Anstoß zu Innovationen von außen kommen muss.
- Ein zweiter praktischer Zugang zur Verbesserung der Innovationsbereitschaft setzt auf konkrete individuelle Anreize für die Beschäftigten.[13] Als so genanntes Ideenmanagement wird in diesem Kontext eine Weiterentwicklung des bereits seit vielen Jahren auch in der öffentlichen Verwaltung in Österreich viel diskutierten und mit sehr unterschiedlichem Erfolg praktizierten betrieblichen Vorschlagswesens[14] verfolgt. Es basiert auf der Grundvermutung, dass sich innovatives Handeln für die Beschäftigten als Ideengeber lohnen muss (Antrieb zu Innovation durch persönlichen Nutzen des Innovators) [15]. Vielleicht, weil der Begriff des betrieblichen Vorschlagswesens etwas »angestaubt« ist, wird die Thematik zwischenzeitlich unter dem Begriff des ganzheitlichen oder auch vernetzten »Ideenmanagements« diskutiert, das sowohl Bezüge zur so genannten Lernenden Organisation, aber auch zur Mitarbeiterbeteiligung im Sinne des Qualitätsmanagement aufweist.[16]

»Die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen hängt in hohem Maße auch von ihrer Fähigkeit zur Innovation ab.«

»Jede Schöpfung ist ein Wagnis« (Christian Morgenstern). Innovationsprozesse sind grundsätzlich durch einen ungewissen Ausgang gekennzeichnet und bergen immer auch das Risiko des Scheiterns in sich. Deshalb bedürfen innovationsorientierte Organisationskulturen eines positiven Umgangs mit dem »Ungewissen« aber auch mit dem möglichen Scheitern.

Wer Mut zum Risiko fordert, muss daher gleichzeitig auch gewährleisten, dass, wer etwas ausprobiert und damit zwangsläufig das Risiko des Scheiterns bewusst für den Fortschritt der gesamten Organisation auf sich nimmt, entsprechenden Rückhalt in der eigenen Organisation, mithin bei den eigenen Vorgesetzten hat. Entscheidend für die Fähigkeit, Risikobereitschaft und Vertrauen bei Mitarbeitern zu fördern, ist es, wie man als Führungskraft auf Misserfolge im Innovationsprozess reagiert.[17] Werden diese als zu rechtfertigende Fehler behandelt, ist die die »beste« Strategie antikreativen Verhaltens. Dann wird statt innovativem Handeln ein – möglicherweise in der öffentlichen Verwaltung sowieso schon stärker als in anderen Bereichen ausgeprägtes – Sicherheitsdenken gefördert, nach dem Motto »bloß keinen Fehler machen – nur nichts riskieren«. Am Ende werden an-

12 Zitiert in Klotz 2003: 7.

13 Lediglich nachrichtlich sei an dieser Stelle auf den Beitrag von Leder (1989: 15f) verwiesen, der kulturelle Unterschiede zwischen Japan und den USA in Bezug auf extrinsische Motivationsinstrumente zur Beförderung von Innovationen diskutiert.

14 Vgl. Wirth/Hödl 2005: 15 ff., wo verschiedene Werkstattberichte zum Thema Ideenmanagement – zum Beispiel Stadt Wien, Amt der Steiermärkischen Landesregierung –, aber auch generelle Hinweise auf konkrete Erfolge dieses Instruments dokumentiert sind.

15 Besonders sinnvoll sind vermutlich Ansätze, die eine Kombination aus intrinsischen und extrinsischen (zum Beispiel Prämien, zusätzliche Freizeit) Motivatoren bei gleichzeitiger Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisstruktur des jeweiligen Mitarbeiters verfolgen (vgl. hierzu allgemein Comelli/Rosenstiel 2001: 43 f. bzw. 147 f.).

16 Vgl. die Fachtagung »Vernetztes Vorschlagswesen« am 18. November 2004 in Linz. In Österreich widmet sich – so unsere Einschätzung – das Österreichische Produktivitäts- und Wirtschaftlichkeitszentrum (ÖPWZ) in besonderer Weise dieser Thematik (vgl. www.oepwz.at, Forum Ideen und BVW). Inzwischen hat sich auch ein kleines Netzwerk zum Erfahrungsaustausch und zur Weiterentwicklung der Methodik in Österreich gebildet.

17 So Leder 1989: 16.

gepasstes Verhalten und Konformität verstärkt, statt Innovation zu stimulieren. Freiheit, Vertrauen und Fehlertoleranz sowie Anerkennung für Leistung bilden – so Harms[18] – den Humus, auf dem unsere »Wissensknospen« in Eigenverantwortung und mit Phantasie aufblühen.

»Wenn es aber Wirklichkeitssinn gibt, dann muss es auch etwas geben, das man Möglichkeitssinn nennen kann. Wer ihn besitzt, sagt beispielsweise nicht: hier ist dies oder das geschehen, wird geschehen, muss geschehen; sondern er erfindet: hier könnte, sollte oder müsste geschehen. Solche Möglichkeitsmenschen leben in einem Gespinst aus Dunst, Einbildung, Träumerei und Konjunktiven; Kindern, die diesen Hang haben, treibt man ihn nachdrücklich aus und nennt solche Menschen Fantasten, Träumer, Schwächlinge und Besserwisser oder Kritiker« (Robert Musil: Der Mann ohne Eigenschaften).

Aufbau und Sicherung der systembezogenen Innovationskompetenz

Ordnung und Hierarchie behindern Innovation – Innovationen erfordern eine flexible Organisation, offene Kommunikation und individuelle Freiräume. Traditionelle, stark hierarchische Verwaltungsorganisationen, die insbesondere für die Bearbeitung von gleichartigen und wiederkehrenden Aufgaben als von jeher optimale Organisationskonzepte gelten, haben demgegenüber große Schwierigkeiten mit dem Unvorhergesehenen; Individualität und Spontaneität sind in solchen Systemen eher Störgrößen. Wenn aber gerade Flexibilität, Kreativität, Einfallsreichtum und Originalität gefordert wird, muss eine solche Organisation zwangsläufig an ihre Grenzen stoßen und zu deren Überwindung ansonsten bürokratische Tugenden (wie gut geordnete Befugnisse, streng gegliederte Hierarchien, weit reichende Verfahrens- und Verhaltenskontrollen, nachvollziehbare Aktenmäßigkeit und streng einzuhaltende Dienstwege) in Frage stellen, jedenfalls kritisch überdenken.[19] In Organisationen mit abgeschotteten Abteilungsstrukturen bzw. Geschäftsbereichen, mit strikten vertikalen Kommunikations- und Prozessstrukturen bleibt jedenfalls oftmals als letzte Hoffnung der Innovation nur noch der Sozialraum, die gemeinsame Cafeteria, die Kaffee-Ecke, weil nur dort abteilungsübergreifend, berufsfelderübergreifend, interkulturell kommuniziert und phantasiert werden kann[20]. Im Gegensatz dazu wird so genannten organischen Systemen[21] mit einer geringen Standardisierung und Formalisierung letztlich ein höheres Maß an Innovationskraft zugesprochen. Alles in allem scheint jedoch die strukturelle Komponente einer Organisation eher nachrangig in ihrer Bedeutung für die Entstehung von Innovationen zu sein[22]; eine optimale innovationsfördernde Organisationsform ist jedenfalls nicht erkennbar.

Als praktische Ansätze für beweglichere Organisationsform bieten sich gleichwohl zum einen das Konzept des New Public Managements an (Orientierung an einer Steuerung über Ziele, Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen – Delegation), zum anderen wäre das Konzept der Projektgruppen zu nennen, das in den letzten Jahren zu einer festen Größe im verwaltungsorganisatorischen Alltag geworden ist. Projektgruppen sind im Hinblick auf Innovationen gerade deshalb so vielversprechend, weil Innovationen wohl nur in seltenen Fällen Angelegenheit von einzelnen, isoliert arbeitenden »Daniel Düsentriebs« sind, sondern eher das Ergebnis einer geglückten Teamarbeit, bei der sich verschiedene Kompetenzen und interdisziplinäre Zugänge ergänzen, ferner weil Kreativität und Innovationen eher außerhalb der laufenden Alltagsroutine geeignete Bedingungen zu ihrer Entfaltung finden. Interdisziplinäre Projektgruppen bieten daher einen geeigneten flexiblen organisatorischen Rahmen, in dem Innovationen als kreativer sozialer Prozess ablaufen können[23], die auch offen sind für eine Einbeziehung von Kunden oder anderen Stakeholders.

Innovationen können nur in offenen Systemen gedeihen. Im Gegensatz zu organisationsstrukturellen Faktoren kommt meines Erachtens jedenfalls der (System/Umwelt-)Offenheit einer Organisation eine wichtige Rolle im Innovationsmanagement zu. Externe Anstöße – wie sie durch Wettbewerbe (zum Beispiel Speyerer Qualitätswettbewerb) oder einen bewussten Brückenschlag zu anderen Gesellschaftsbereichen (etwa Literatur, Theater, Musik) denkbar sind – können hilfreich für Innovationen sein. Sie beflügeln die Phantasie und sprechen den – von Musil genannten – »Möglichkeitensinn« an.[24]

Systemoffenheit ist in mehrfacher Hinsicht zu sehen: Zunächst kann sie bedeuten, verstärkt den Innovationsdialog mit Fachkollegen zu suchen. Strukturierte Netzwerke zum Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden (im Sinne von Lernpartnerschaften wie etwa das Projekt dreier österreichischer Bezirksbehörden »miteinander voneinander lernen«, Vergleichsringen oder Benchmarking-Projekten) oder wissenschaftlichen Instituten (Zusammenbringen von Wissenserzeugern und Wissensverwendern) sind hier denkbar. Derartige Netzwerke haben viele Vorteile, wie etwa jene, dass mehr Köpfe mehr Ideen hervorbringen können, Effizienzgewinne durch eine Reduktion der Innovationskosten und Entwicklungszeiten realisiert werden können sowie eine Aufteilung des Innovationsrisikos möglich ist. Eine Bündelung von (verschiedenartigen) Kompetenzen, der Zugang zu neuem Wissen (Know How der Partner) und die insgesamt größeren verfügbaren Ressourcen in der Gruppe machen letztlich bessere Lösungen möglich. Diesen Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber, wie etwa die Notwendigkeit von Investitionen in den Aufbau und die Pflege der Beziehungen in diesem Netzwerk sowie zusätzliche Koordinations- und Ressourcenaufwendungen (Personal, Reisekosten).

Einen weiteren Ansatz zur Schaffung von Systemoffenheit sehe ich darin, gezielt den Innovationsdialog auch mit Bürgern und anderen Partnern zu suchen und diese in Innovationsprozesse einzubinden – mit dem positiven Nebeneffekt, den Innovationsbegriff im Hinblick auf soziale und gesellschaftliche Innovationen zu erweitern und Entscheidungsprozesse für Bürger zu öffnen und durch deren Einbindung transparenter zu gestalten, was wiederum ein wichtiges Ziel der aktuellen Public Governance-Diskussion ist.[25]

»Innovation kann nicht gedeihen, wenn nicht auch ›Unvernünftiges‹ ausdrücklich zugelassen wird.«

18 Harms 2005: 5.

19 Vgl. Hauschild 1992: 1033.

20 Eine Studie aus dem Jahr 1999 zeigte ganz deutlich, dass das so genannte Firmengeplauder letztlich die Produktivität fördert (vgl. die Zeitschrift Industrie Nr. 20/1999). So wird ferner berichtet, dass aus der Beobachtung der Kaffeetropfen beim gemeinsamen Kaffeetrinken die Idee der späteren Tintenstrahldrucker entstanden sei (bei Harms 2005: 5).

21 Burns/Stalker 1968.

22 Vgl. Leder 1989: 21 ff.

23 Harms 2005: 5.

24 Hierzu hat etwa im April 2005 eine Fachtagung der Zeppelin University mit dem Titel »Wirtschaftliche Innovation durch kulturelle Vielfalt« statt gefunden. Siehe auch das bereits präsentierte Projekt Match/Linz.

25 Vgl. Bauer/Biwald/Dearing 2005.

Ein zweiter wichtiger Aufgabenbereich der Führungskräfte zur Förderung von Innovationen besteht darin sicherzustellen, dass die Organisation über innovationsfähige, d.h. kreative und flexible Mitarbeiter verfügt (Innovationsfähigkeit der Mitarbeiter). Als Ansatzpunkte einer innovationsbewussten Führungsarbeit bieten sich hier an; die Personalauswahl, die Personalentwicklung und die bereits oben unter dem Stichwort Ideenmanagement genannten Prämiensysteme.

Die Personalauswahl sollte neben den primär fachlichen Anforderungen vermehrt Fähigkeiten berücksichtigen, die den Gesichtspunkt der Innovationsfähigkeit betreffen:

- Vorstellungskraft und Phantasie: Gerade Menschen mit starkem Vorstellungsvermögen erkennen Möglichkeiten, die anderen verborgen bleiben.
- Analytische Problemlösungsfähigkeiten: Optimierungsmöglichkeiten erkennen und aus Ideen, praktische Neuerungen werden lassen.
- Neugierde: Innovative Menschen lieben es, Grenzen zu überschreiten und Neues auszuprobieren und zu entdecken.
- Konfliktfähigkeit: Neues ist zunächst unbequem für viele. Das bedeutet, dass die Bereitschaft da sein muss, für die eigenen Ideen »zu kämpfen« und Konflikte auszuhalten.
- Lernfähigkeit und Veränderungsbereitschaft: Innovationen bedeuten, sich zu erneuern, sich selbst zu bewegen, offen zu sein, Dinge auch anders zu sehen und auch zu tun. Das bedeutet auch, seine eigenen Komfortzonen zu verlassen.
- Fähigkeit unkonventionellen Denkens: Querdenker, die neue Verknüpfungen herstellen und aus gewohnten Denkbahnen ausbrechen können (siehe Phantasie)

Die zu erwartenden demographischen Entwicklungen der Gesellschaft finden auch in der Verwaltung statt, und die derzeit weit verbreiteten Einstellungsstopps im öffentlichen Sektor erfordern nach meiner Einschätzung zusätzliche Maßnahmen der Personalentwicklung, weil die bislang regelmäßige Einstellung von jungen Menschen nicht nur die Verfügbarkeit von aktuellem Wissen verbessert hat, sondern auch neue Ideen als Folge einer gewissen (positiven) Unruhe dieser jungen Menschen in eine Organisation bringen konnte. Harms zitiert hier etwa einen Hewlett-Packard-Laborleiter folgendermaßen: »Hiring young people can be risky but can add to creativity. Young folks don't know what's not possible«[26].

Auch wenn Kriegesmann[27] darauf hinweist, dass die Kompetenz der Mitarbeiter zur Innovation nur in sehr begrenztem Umfang über die Vermittlung expliziten Wissens (Schulungen) erweitert werden kann, sollte der Aspekt der Qualifizierung nicht gänzlich negiert werden. So ist – aus der Perspektive der innovationsorientierten Personalentwicklung – wichtig zu wissen, dass sich in der Kreativitätsforschung die Einschätzung durchgesetzt hat, dass alle Menschen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – über Kreativitätspotenziale verfügen und diese entwickelt und gefördert werden können. Insofern ist es naheliegend, dass Personalentwicklungsmaßnahmen sich beispielsweise auf den Ausbau der Sozial- und Methodenkompetenz zur Entwicklung von Innovationen konzentrieren oder auf Fragen des organisatorischen Lernens.

»In einer auf Innovation ausgerichteten Organisation muss man etwas wagen dürfen.«

Ein weiterer für die Förderung von Innovationen durch die Führungskräfte zu beachtender – und in diesem Papier wegen seiner Größe ausgesparter – Aspekt ist das Management von Wissen in einer Organisation – einerseits im Sinne des Sicherns von explizitem und vor allem impliziten Wissen der eigenen Organisation als Grundlage des gemeinsamen Lernens, andererseits als Setzen von Maßnahmen, die den eigenen Mitarbeitern den Zugang zu externem Wissen ermöglichen (zum Beispiel die Einbindung der Beschäftigten in Netzwerke, Zugänge zu Datenbanken, Bibliotheken etc.).

Die neuesten Erkenntnisse von heute stellen die Unwissenheit von morgen dar.[28] Das bedeutet dann aber fast zwangsläufig, kontinuierlich wichtige Trends und Entwicklungen vorausschauend zu beobachten und fortwährend Vorstellungen darüber zu entwickeln, welche Innovationsbedarfe entstehen könnten. So führen beispielsweise Veränderungen in der Systemumwelt der Städte/Gemeinden (Demographie, Technik, Wirtschaft etc.) auch zu veränderten Informationsbedürfnissen der Führungskräfte, die gegenwärtig eher nicht befriedigt werden können, weil fast neunzig Prozent der in einer Organisation gesammelten Informationen auf interne Vorgänge (vor allem das Rechnungswesen) zurückgehen.[29]

Zur Innovationskompetenz einer Verwaltung zählt dann aber auch die Fähigkeit, sich pro-aktiv und systematisch mit der Zukunft auseinanderzusetzen, Entwicklungen zu beobachten und darauf bezogene Strategien zu entwickeln.

Die rechtzeitige Einstellung auf zukünftige Herausforderungen und die Entwicklung erfolgreicher Zukunftsstrategie benötigt jedoch in hohem Maße Informationen über Bedingungen und Entwicklungen außerhalb der Organisation, die etwa mittels Prognosen, Szenarien oder Trendbeobachtungen ermittelt werden müssen. Weil das Bewusstsein dafür aber noch zu wenig entwickelt ist, weist Drucker[30] darauf hin, dass das Sammeln und Analysieren externer Informationen zu einer neuen Herausforderung für das Management werden könnte. Das Entwickeln von Konzepten, Methoden und Praktiken, die Wissensressourcen der Organisation nutzbar zu machen, könnte zu einem künftigen Schwerpunkt der Managementtätigkeit werden.

Führung und Steuerung von Innovationsprozessen

Ein zweiter wesentlicher Aufgabenbereich innovationsorientierter Führungsarbeit besteht darin, Innovationsprozesse anzustoßen und zielorientiert zu steuern[31]. Für ein besseres Verständnis von Innovationsprozessen wurden in der Vergangenheit unterschiedliche Ansätze einer zeitlichen und auch logischen Abfolge von Aktivitäten herausgearbeitet, die das Entstehen von Innovationen als einen mehr oder weniger linearen Ablauf erklären sollten.[32] Ein »one best way« ist – so Reichard[33] – dabei jedoch nicht erkennbar. Für das Aufzeigen von wichtigen Aufgaben von Führungskräften im Innovationsprozess möchte ich hier – in Anlehnung das klassische Modell von Thom[34] – von einer idealtypischen Abfolge in drei Phasen[35] ausgehen.

26 Harms 2005: 5.
27 Kriegesmann 2002: 359.
28 So der erst unlängst verstorbene große Managementvordenker Peter Drucker 2004: 66.
29 So Drucker, a.a.O.
30 Drucker 2004: 68.
31 In einer vom KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung im Frühjahr 2005 durchgeführten Befragung bestätigten die dort antwortenden Führungskräfte ihre besondere Verantwortung für das Initiieren von Innovationen und ihre Verantwortung für Innovationsprozesse (Wirth/Hödl 2005).
32 Vgl. Vahs/Burmester 1999: 82 ff.
33 Reichard 2005.
34 Thom 1992.
35 Eine vierte Phase – die Evaluation – möchte ich hier lediglich nachrichtlich nennen und – trotz ihrer Wichtigkeit – in dieser Darstellung unberücksichtigt lassen.

Phase der Ideengenerierung – Geburt einer Idee:

Innovationen sind eng verbunden mit der Verfügbarkeit von Wissen sowie mit der Fähigkeit, dieses Wissen neu zu konfigurieren und aus dieser Modifikation »Neues« zu entwickeln (Kreativität). Ideengewinnung kann einerseits als Ideensammlung (Suche und Sichtung in vorhandenen Informationsquellen), aber auch als Ideengenerierung im Rahmen von Kreativitätsprozessen und im Hinblick auf das Er-»Finden« von Neuem verstanden werden. Damit wird Kreativität zu einem zentralen Schlüssel von Innovationen. Wie aber fördert man Phantasie, wie kann sich eine Organisation das große Ideenpotenzial ihrer Mitarbeiter erschließen? Neben den bereits im letzten Kapitel angesprochenen Systemvoraussetzungen (Innovationsbereitschaft und Innovationskompetenz des Systems) ist hier auf den gezielten Einsatz von Instrumenten der Ideenfindung und -generierung hinzuweisen. Denn: Die Köpfe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind voller guter Ideen. Das Innovationspotenzial einer Organisation muss aber gehoben werden.

Unter der allgemein anerkannten Prämisse, dass alle Menschen – wenn auch unterschiedlich starke – Kreativitätspotenziale haben –, kommt neben den bisher genannten Aspekten eines Innovationsmanagements der Nutzung von Techniken und Instrumenten zur Förderung und Unterstützung von Kreativitätsprozessen eine besondere Rolle zu. Führungskräfte können auf einen reichhaltigen Methodenfundus von sehr unterschiedlichen Kreativitätstechniken zurückgreifen, die helfen, das kreative Potenzial einer Gruppe oder einer einzelnen Person zu heben.[36] Neben diesen klassischen Techniken gewinnen vor allem für die Arbeit mit Großgruppen (zum Beispiel im Rahmen eines Innovationsdialoges mit Bürgern) vermehrt partizipative Verfahren der Ideengewinnung wie Zukunftswerkstätten, Open-Space-Konferenzen etc. an Bedeutung, weil sie nicht nur Ideen finden helfen, sondern durch die partizipativen Elemente deren Umsetzbarkeit erleichtern können. Alle Techniken sollen zunächst aber vor allem helfen, eine möglichst große Zahl an Ideen zu generieren, die erst in weiteren Analyse- und Bewertungsschritten untersucht und auf »Nützlichkeit« bewertet werden. Ebenso wichtig ist in dieser Phase, dass Führungskräfte helfen, gesichertes aktuelles Wissen systematisch für die eigene Organisation zu erschließen und deren Beschäftigten den Zugang zu innovativem Wissen zu verschaffen (siehe oben).

Prüfung der Realisierbarkeit – Machbarkeit und Ideenakzeptierung

Nicht alles Wünschenswerte ist machbar, nicht alles was prinzipiell machbar ist, ist auch umsetzbar und wird als Fortschritt gegenüber dem Bisherigen angesehen. Insofern schließt sich an das Finden von Ideen im Innovationsprozess ein wichtiger Zwischenschritt an, der einerseits aus einer sachlichen Prüfung der Ideen auf prinzipielle Machbarkeit und tatsächlichen Nutzen für die Organisation (wie Beitrag zu den strategischen Zielen) und andererseits aus der Durchsetzung der Innovation als Voraussetzung einer Implementation besteht.

Während es bei der Frage der Machbarkeit vor allem um die Klärung von technisch-organisatorischen Sachfragen, bei der Einschätzung des Nutzens um den Einsatz von bekannten Analyseinstrumenten (zum Beispiel Nutzwertanalyse, Risikoanalyse oder Scoring-Modelle) geht, steht im Mittepunkt der Durchsetzung einer Innovation die Suche nach Akzeptanz und Verbündeten für das »Neue«.

Zielführend scheint mir zu sein, sich an dieser Stelle das Modell der verschiedenen Promotoren (Witte) in Erinnerung zu rufen und insbesondere darauf zu achten, dass neue Ideen sowohl einen Machtpromotor als auch einen Fachpromotor haben. Ersterer muss schützend seine Hand über das »Neue« und den Innovator halten, weil neue und meist eher unsichere Ideen schon am Anfang vielerlei Kritik ausgesetzt sind (»das hat noch nie funktioniert«, »das ist viel zu theoretisch« etc.) und eine Vielzahl von Problemen in der Anfangsphase (»Kinderkrankheiten«) das gesamte Projekt gefährden könnten. Fachpromotoren kommt in der Phase der Vorprüfung von Ideen eine wichtige Rolle zu um sicherzustellen, dass nur Ideen verfolgt werden, die eine echte Realisierungschance haben und eine positive Nutzenbilanz aufweisen.

Umsetzung – Implementation – Ideenrealisierung

Das Finden von Innovationsmöglichkeiten ist das Eine, deren wirksame Implementierung im Arbeitsalltag das Andere. Ging es in den ersten beiden Phasen in erster Linie darum, neues Wissen zu schaffen, geht es in dieser Phase um dauerhafte Veränderungen (vom Wissen zum Tun). Dabei wird rasch deutlich: »Innovationen will in der Regel jeder, nur ändern soll sich nichts! Und wenn es nicht zu vermeiden ist, dann bitte schön bei den anderen!« Man muss sich bewusst sein, dass das »Alte« immerhin Orientierung und Sicherheit gibt – selbst wenn man damit nicht voll und ganz zufrieden ist – und das »Neue« zunächst einmal »Angst« macht. Aus der Angst vor dem Neuen erwachsen unterschiedlichste Widerstände und Vermeidungsstrategien. Eine wichtige Aufgabe der Führung ist es daher, die Angst vor dem »Neuen« zu nehmen, Interesse am Neuen zu wecken, die Sinnhaftigkeit der Innovation zu vermitteln, denen zu helfen, die sich verändern wollen und ihnen Hilfestellung bei der Neuorientierung zu geben sowie zuletzt auch Widerstände und Beharrungstendenzen konsequent zu überwinden.

»Entscheidend für Risikobereitschaft der Mitarbeiter ist, wie die Führungskräfte auf Misserfolge reagieren.«

So lange aber das Festhalten am »Alten« für die Mitarbeiter die bessere Variante ist, hat das »Neue« nur wenige Chancen.

Umsetzungsprozesse zur Implementierung von Innovationen stellen in jedem Fall (im Gegensatz zu Routineprozessen) sehr hohe Anforderungen an die Führungskräfte. Die Erfahrungen aus Reorganisationsprojekten sind eher ernüchternd, weil die Misserfolgsquote insgesamt sehr hoch ist. Gründe für ein Scheitern gibt es jedenfalls viele: Die Umsetzung wurde unzureichend vorbereitet, die Führungskräfte haben die Veränderungsfähigkeit oder -bereitschaft ihrer Organisation falsch eingeschätzt, das Veränderungsmanagement war nicht ausgereift. Für die Planung der Umsetzung können Führungskräfte auf vielfältige Erfahrungen aus dem Bereich des Change Managements (zum Beispiel Doppler/Lauterburg) oder des Organisatorischen Lernens (zum Beispiel Senge) zurückgreifen.

Zusammenfassung und Ausblick

Brauchen die Verwaltung und die verwaltungswissenschaftliche Diskussion noch ein weiteres »Management«-Thema, wo doch noch nicht einmal das »New Public Management«, das »Public Governance« und all die anderen wohlklingenden Managementkonzepte gedanklich verdaut, geschweige denn realisiert sind?

36 Vgl. etwa bei Knieß 1995.

Unbestritten ist wohl, dass der Druck zur Innovation auch in der öffentlichen Verwaltung in den kommenden Jahren ebenso wie für die Unternehmen weiter wachsen dürfte. Neue, noch schwer abschätzbare Herausforderungen (wie der Umgang mit dem demographischen Wandel) sind zu bewältigen. In einer dynamischen Welt ist jedoch das Festhalten am Gewohnten, am bequemen »Alten« keine Option, die Zukunft zu meistern. Patentrezepte wird es dafür aber nicht geben. Die Herausforderung für die Führung besteht nun darin, keine »Alles-oder-Nichts-Strategie« zu verfolgen, sondern die Balance zwischen dem Suchen von Innovationen und dem Bewahren von Bewährtem zu finden und sich durch Experimentieren sowie Lernen miteinander und voneinander vorwärts zu bewegen.

Dabei ist der Ausgangspunkt der Städte und Gemeinden in Österreich günstig: In einer Studie des KDZ[37] zeigten die Führungskräfte ein positives Selbstbild in Bezug auf die Innovationsfähigkeit und (allerdings etwas weniger optimistisch) auch bezüglich der Innovationsbereitschaft ihrer Verwaltungen. Dieses positive Bild scheinen auch die Bürger zu teilen, zeigt doch eine weitere Untersuchung[38], dass rund zwei Drittel der Befragten die Modernität und Aufgeschlossenheit für Neues bei den Gemeinden als sehr gut entwickelt ansehen.

Innovationen managen – eine neue Aufgabe für die Führungskräfte? Neu zumindest in dem Sinne, dass sich Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung das Management von Innovationen als eine eigenständige mehrdimensionale Führungsaufgabe bewusst machen und mit dem hier vorgestellten – wenn auch noch unvollständigen – Rahmen eines Innovationsmanagements ein vielleicht (noch) besseres Verständnis dafür entwickeln, welche »Stellschrauben« ihnen zur Verfügung stehen, um mit diesem Wissen und Bewusstsein noch bessere Voraussetzungen für Innovationen in ihren Organisation zu haben. Der Beitrag ist darüber hinaus auch als Einladung zu verstehen, sich mit dieser für den öffentlichen Sektor eher noch neueren Thematik auseinanderzusetzen.

Literatur

Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (2005): Public Governance, Wien: NWV.

Brockhoff, K. (2002): Technologie- und Innovationsmanagement – zur Entfaltung einer betriebswirtschaftlichen Teildisziplin. In: Gaugler, E./Köhler, R. (Hg.): Entwicklungen der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 385-409.

Burns, T./ Stalker, G.M. (1968): The Management of Innovation, London: Tavistock.

Comelli, G./Rosenstiel, L.v. (2001): Führung durch Motivation, München: Vahlen.

Drucker, P. (2004): Wissen die Trumpfkarte der entwickelten Länder. In: Harvard Business Manager, Oktober 2004, S. 64-68.

Hauschild, J. (1992): Innovationsmanagement. In: Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Harms, J.M. (2005): Lust auf Neues. Auf der Suche nach Innovation. In: Verwaltung und Management, 1/2005, S. 4-6.

Hill, H. (2004): Good Governance – Konzepte und Kontexte. In: ders.: (Neue) Bilder der Verwaltung, Speyerer Arbeitshefte Nr. 170, Speyer, S. 1-40.

Klotz, U. (2003): Innovation der Innovationspolitik. In: Computer-Fachwissen 9/2003, S. 4-12.

Knieß, M. (1995): Kreatives Arbeiten – Methoden und Übungen zur Kreativitätssteigerung, München: DTV.

Kriegesmann, B. (2002): Innovationsorientierte Anreizsysteme. In: Staudt, E. u.a., Kompetenzentwicklung und Innovation, München/Berlin: Waxmann, S. 359-375.

Leder, M. (1989): Innovationsmanagement. In: Zeitschrift für Betriebswirtscahft, Ergänzungsheft 1/89, S. 1-54.

Pundt, A. (2004): Ideenmanagement in Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Im Internet: [http://www.rhede.de/download/pdfs/sonstiges/ideen.pdf, 4. April 2005]

Reichard, Chr. (2005): Innovationsmanagement – Transfer in die öffentliche Verwaltung, vortrag im Rahmen der Abschlussveranstaltung zum Speyerer Qualitätswettbewerb 2005 am 29. September 2005 in Linz, Folienmanuskript.

Scholz, H.-G. (1988): Leitlinien zur Entwicklung eines staatlichen Innovationsmanagement-Systems. In: Verwaltungsrundschau 2/1988, S. 50-52.

Sprenger, R. K. (2002): Vertrauen führt, Frankfurt/New York: Campus.

Staudegger, E. (2003): Recht online gratis, RIS/EUR-Lex, Wien: Springer.

Staudt, E./Kriegesmann, B. (2002): Zusammenhang von Kompetenz, Kompetenzentwicklung und Innovation. In: Staudt, E. u.a., Kompetenzentwicklung und Innovation, München/Berlin: Waxmann, S. 15-71.

Staudt, E./Mühlemeyer, P. (1995): Innovation und Kreativität als Führungsaufgaben. In: Handwörterbuch der Führung, 2. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Randnummer 1200-1214.

Thoms, N. (1992): Innovationsmanagement. Schriftenreihe »Die Orientierung« der schweizerischen Volksbanken, Bern 1992.

Vahs, D./Burmester, R. (1999): Innovationsmanagement. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Wirth, K./Hödl, M. (2005): »Wie kommt das ›Neue‹ in die Stadt?« Innovationen managen, lokale Partnerschaften entwickeln, Diskussionsbeitrag für den Arbeitskreis 3 auf dem 55. Österreichischen Städtetag in Salzburg, Manuskript (download auf www.kdz.or.at).

Zülsdorf, R-G. (2005): Appell für eine konstruktive und kreative Streitkultur. In: Innovative Verwaltung 5/2005, S. 32-33.

37 Wirth/Hödl 2005.

38 »Einstellung zu kommunalen Entwicklungen – Bevölkerungsbefragung 2005«, durchgeführt vom IFES Wien im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Mai 2005.

Erich Gutenberg-Preis

Herrn Professor August-Wilhelm Scheer wird der Preis im Rahmen eines Festaktes durch den Vorsitzenden der Erich-Gutenberg-Arbeitsgemeinschaft, Professor Reese, verliehen: Mit Professor Scheer ehrt die Erich-Gutenberg-Arbeitsgemeinschaft eine herausragende Persönlichkeit des Wirtschaftslebens, die aus der Schule Erich Gutenbergs stammt und es in vorbildlicher Weise verstanden hat, das Unternehmensverständnis Gutenbergs in die Praxis umzusetzen. Die von ihm gegründeten und mit großem Erfolg betriebenen Unternehmen beweisen nachdrücklich, wie es gelingen kann, klare wissenschaftliche Konzeptionen auf komplexe praktische Sachverhalte anzuwenden. Mit der »Architektur integrierter Informationssysteme« (ARIS) hat Professor Scheer eine weltweit anerkannte und viel erprobte Beschreibungs- und Gestaltungsmethode für Informationssysteme entwickelt.

Trustcenter der Deutschen Rentenversicherung

Die Deutsche Rentenversicherung hat in Berlin ihr Trustcenter offiziell in Betrieb genommen. 73.000 Mitarbeiter der Rentenversicherung erhalten jetzt sukzessive Chipkarten, mit denen sie Dokumente rechtsverbindlich elektronisch unterschreiben können. Die Deutsche Rentenversicherung Bund ist die erste Behörde der Bundesrepublik Deutschland, die ihre Mitarbeiter selbst mit Chipkarten und Zertifikaten ausstattet, dafür ein eigenes Trustcenter aufgebaut hat und es selbst betreibt. Realisiert wurde das Trustcenter von Siemens Business Services als Generalunternehmer.

Weitere Informationen: Deutsche Rentenversicherung Bund, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Ulrich Theil, 10704 Berlin, Telefon: (030) 865-22612, E-Mail: ulrich.theil@drv-bund.de.

KDZ-Publikation: Public Governance

Helfried Bauer, Peter Biwald, Elisabeth Dearing (Hrsg.), Public Governance, Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern, ISBN 3-7083-0300-8, 427 Seiten, 44,80 Euro, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2005.

Ziel der Publikation ist es, Public Governance als Konzept und Strategie sowie einige Handlungsfelder zu beleuchten, denn das Governance-Konzept verleiht der Verwaltungsmodernisierung neue Impulse. Über die Effizienz im betriebswirtschaftlichen Sinn hinaus werden die Effektivität des öffentlichen Handelns, die erreichten Problemlösungen für die Bürger (politische Wirkung), die mit Partnern aus Wirtschaft und Gesellschaft gemeinsam erfüllt und gesteuert werden, thematisiert. Bestellmöglichkeit im Internet unter: www.kdz.or.at/index.php? id=publikationen.

Virtueller Adler des Deutschen Bundestages

Er ist gefiedert und gibt detaillierte Auskünfte über die Bundespolitik: Der virtuelle Adler des Deutschen Bundestages ist mit neuer Mission im Einsatz. Während des Wahlkampfes noch als Wahlberater für den Deutschen Bundestag unterwegs, informiert er jetzt unter www.bundestag.de über das Parlament und seine Arbeit. Das Online-Konzept basiert auf dem Modul der novomind Self Service Suite™: novomind IQ™ und wurde im Hause des novomind-Partners Babiel implementiert.

Mit dem Bundestag setzt eine weitere öffentliche Einrichtung auf die virtuellen Helfer des Hamburger Softwarehauses. Vorreiter war das Bundesministerium für Gesundheit. Hier beantwortet seit 2003 die virtuelle Beraterin Clara Fragestellungen rund um die Gesundheitsreform. Seitdem sind bei vier weiteren Ministerien elektronische Helfer auf Basis von novomind IQ™ im Einsatz.

Weitere Informationen: novomind AG, Bramfelder Strasse 121, 22305 Hamburg, telefon: (040) 2703-73 82, E-Mail: susanne.baganz@mummert.de, Internet: www.novomind.com.

Weiterbildungsmaßnahme »Modernisierung des Staates«

Die FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet »Politische Regulierung und Steuerung«, bietet auch im Sommer 2006 eine zertifizierbare wissenschaftliche Weiterbildungsmaßnahme im Bereich der aktuellen Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung an. Sie richtet sich vor allem an Führungskräfte und Beschäftigte in öffentlichen Verwaltungen, steht aber prinzipiell auch anderen Teilnehmern offen. Die Teilnahme soll es ermöglichen, die aktuelle Debatte um Verwaltungsmodernisierung besser beurteilen zu können und zugleich Hilfestellung zur Bewältigung praktischer Probleme zu erlangen. Das Weiterbildungsangebot besteht aus einem Fernstudienkurs zur »Modernisierung des Staates« sowie einem zweitägigen Weiterbildungsseminar an der FernUniversität.

Die nächste Weiterbildungsmaßnahme beginnt Mitte Juni 2006, vorläufiger Anmeldeschluss ist Ende Februar 2006. Die Kosten pro Teilnehmer betragen 260 Euro. Zusätzliche Informationen und Zulassungsantrag im Internet unter www.fernuni-hagen.de/POLAD/weiterb.htm.

Internetgestützte Bürgerbeteiligung

Die Initiative eParticipation stellt ihre zweite Studie »Bürgerbeteiligung im Internet« vor. Spitzenreiter aller Städte über 100.000 Einwohnern ist wie im Jahr zuvor Berlin. Wesentlich aufgeholt haben die Städte Freiburg und München. Die Ergebnisse zeigen: Die Möglichkeiten für Bürger, sich im Internet über Stadtpolitik zu informieren, mit Entscheidungsträgern in Dialog zu treten und an Entscheidungen teilzunehmen, sind im Vergleich zum Vorjahr deutlich besser geworden. Dies ist ein Indiz, dass sich in den Kommunen ein neuer, bürgernaher Politikstil entwickelt. Gleichzeitig verdeutlichen die sehr guten Projekte einzelner Kommunen, dass die breite Masse der Städte noch weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt. Sie verschenken Chancen, wenn es darum geht wichtige politische Themen transparent aufzubereiten und den Rat der Bürger für Entscheidungen einzuholen.

Die Studie kann unter www.Initiative-eParticipation.de kostenlos heruntergeladen werden.

Aus den »Bemerkungen 2005« des Bundesrechnungshofs vom Dezember 2005, S. 19 (www.bundesrechnungshof.de)**:**

Bedarf an zentralen IT-Komponenten

Für zentrale IT-Komponenten, die die Bundesbehörden bei der Bereitstellung ihrer Dienstleistungen im Internet gemeinsam nutzen sollten, ist kein ausreichender Bedarf feststellbar gewesen. Bis Ende des Jahres 2005 waren für zentrale IT-Infrastrukturen, die alle Bundesbehörden unterstützen sollen, 34 Mio. Euro eingeplant, obwohl weder verlässliche Daten über die Nutzung noch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorlagen. Das für den IT-Einsatz der Bundesverwaltung zuständige Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die Ziele, durch einen breiten Einsatz der zentralen Systeme Synergien zu nutzen und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden, nicht konsequent verfolgt. Die Wirtschaftlichkeit der zentralen ITStrukturen bleibt offen, da die Nutzerzahlen bisher weit hinter den Erwartungen des Bundesministeriums zurückgeblieben sind. Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass ein breiter Einsatz mit den bisherigen Nutzungszahlen noch nicht erreicht sei. Es geht aber davon aus, dass die Einsätze stetig steigen werden.

Aus den »Bemerkungen 2005« des Bundesrechnungshofs vom Dezember 2005, S. 20 (www.bundesrechnungshof.de)**:**

Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung

Das im Jahre 1997 entwickelte Fachkonzept des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) für eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung (Standard-KLR) in der Bundesverwaltung hat zum Ziel, die Kostentransparenz zu verbessern und ein wirtschaftliches Verhalten zu fördern. Es sieht zwischenbehördliche Vergleiche und einen »Wettbewerb der Besten« für solche Aufgaben vor, die in nahezu allen Behörden in vergleichbarer Form vorkommen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Behörden von den Standardvorgaben abweichende KLAR-Systeme eingeführt hatten. Sie nutzten die Ergebnisse ihrer KLR für den allgemeinen Verwaltungsbereich nicht zur Planung, Steuerung und Kontrolle ihrer Kosten und Leistungen. Ansätze für behördenübergreifende Vergleiche waren rar.

Aus dem 26. Tätigkeitsbericht 2005 des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg, S. 83 (www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de)**:**

Entwicklungen in der IuK in den letzten Jahren

In diesem Jahr feierte unsere Dienststelle ihr 25-jähriges Bestehen. Im Vergleich mit anderen Rechtsgebieten ist der Datenschutz damit noch sehr jung. Gemessen an der Lebensdauer informationstechnischer Produkte und Trends stellen die 25 Jahre hingegen einen Zeitraum dar, innerhalb dessen sich viele grundlegende Veränderungen ergeben haben. Das 25-jährige Jubiläum soll daher Anlass sein, einige wichtige Änderungen aus dieser Zeit Revue passieren zu lassen:

Als die Dienststelle der Landesbeauftragten für den Datenschutz im Jahr 1980 ihre Arbeit aufnahm, fand die elektronische Verarbeitung personenbezogener Daten noch vorwiegend in Großrechnern statt, die in einigen wenigen staatlichen und kommunalen Rechenzentren betrieben wurden. Auf diese Weise nutzte beispielsweise die Polizei ihre Personenauskunftsdatei (PAD), die Finanzämter ließen Steuerbescheide maschinell ausfertigen und die Kommunen nutzten die Großrechnertechnik, um ihre Melderegister automatisiert zu führen. Viele Behörden verfügten noch nicht über eigene Computer und am typischen Büroarbeitsplatz befand sich weder ein zur Nutzung der Großrechner verwendbares Terminal noch gar ein PC. Wie eh und je spielte sich die Datenverarbeitung der Verwaltung noch vorwiegend in Akten und Karteien ab.

Mit dem im Jahr 1985 verabschiedeten Landessystemkonzept kamen ressortübergreifende EDV-Projekte in Gang. Damit fiel auch der Startschuss für den Aufbau des speziell für die Behördenkommunikation vorgesehenen Landesverwaltungsnetzes. Bis dahin hatten einzelne Ressorts unabhängig voneinander überregionale Datennetze aufgebaut. Der Polizei stand beispielsweise ein landesweites Netz zur Verfügung, an das weniger als 300 Terminals angeschlossen waren. Diese Netze wurden ab 1986 Schritt für Schritt im Landesverwaltungsnetz zusammengeführt. Als Datendrehscheibe diente eine Dreiecksverbindung (Backbone) zwischen Rechenzentren in Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg. Noch bis 1991 wurden die Daten dabei mit einer aus heutiger Sicht bescheidenen Übertragungsrate von 19 200 Bit pro Sekunde übertragen. Heute steht jedem Internet-Nutzer, der die ISDN- oder DSL-Technik einsetzt, ein Vielfaches davon zur Verfügung.

Mit der weiteren Verbreitung der Arbeitsplatz-PCs, dem Ausbau der lokalen Netzwerke und deren Anschluss an das Landesverwaltungsnetz ging eine immer intensivere Nutzung der elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten einher. Folgende Zahlen mögen dies verdeutlichen:

- Im September 1993 tauschten die Ministerien 5 000 E-Mails aus.
- Im April 1999 versandten und empfingen die an das LVN angeschlossenen Stellen bereits 370 000 Mails. Nach der Koppelung des LVN mit dem Internet hat sich die Anzahl weiter sprunghaft erhöht.
- Im Jahr 2004 wurden monatlich im Durchschnitt mehr als 5 Millionen E-Mails über das LVN ausgetauscht, viele davon waren an Empfänger im Internet gerichtet oder stammten aus dem Internet. Die damit verbundenen Sicherheitsprobleme lassen sich erahnen, wenn man bedenkt, dass mehr als ein Drittel aller aus dem Internet kommenden E-Mails virenverseucht war.





Strategische Vorgehensweise bei der Einführung eines Mitarbeiterportals

1. Auflage 2006; 36 Seiten
8,50 Euro; AWV-Verlag, Eschborn, Best.-Nr.: 01 619
ISBN 3-931193-51-9

Den optimalen Weg zu einem Mitarbeiterportal gibt es nicht per Rezept. In der AWV-Broschüre »Leitfragen Mitarbeiterportale« werden Leitfragen zu Themenbereichen gestellt, die eine strategische Vorgehensweise bei der Einführung eines Mitarbeiterportals erleichtern. Der AWV-Arbeitskreis »E-Government« hat den Leitfaden aufbauend auf den Erkenntnissen zweier Tagungen zum Thema entwickelt, um die Vorgehensweise bei der Einführung eines Mitarbeiterportals zu strukturieren. Gegliedert nach Themenbereichen werden Fragen gestellt und Informationen gesammelt, die für die Konzeption von Entwicklung, Umsetzung und Betrieb eines Mitarbeiterportals nötig sind.

Interessenten können die Publikation bei der AWV unter www.awv-net.de/cms/front_content.php?idcat=100&prod_id=66 bestellen.

Vorschau auf die kommenden Hefte

Eberhard Bohne: *Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus*

Joachim Lohmann: *Konsolidierungsfähigkeit der Landeshaushalte*

Klaus Lenk: *Innovation oder Nachahmung – Was kann man von E-Government-Preisträgern lernen?*

Ekkehard Grunwald: *Der neue Haushalt – Die Reform überzeugend kommunizieren*

Dieter Grommas: *Interne Budgetierung in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen*

Andreas Gehlert und Karsten Halbauer: *Temporale Aspekte in der Geschäftsprozessmodellierung in der öffentlichen Verwaltungen*

Erik Ruh: *Zahlungsmoral: Vorbild öffentliche Hand?*

Georg Sauer: *Möglichkeiten der Nutzung von elektronischen Dokumenten-Management-Systemen*